

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE PERIODISMO Y COMUNICACIÓN SOCIAL  
DOCTORADO EN COMUNICACIÓN**

**Trabajo de Tesis realizado como requisito para optar al título de  
DOCTORA EN COMUNICACIÓN**

**TÍTULO DEL TRABAJO**

*“Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña.  
Período 1991-2007”*

**AUTORA: Daniela Inés MONJE**

**DIRECTOR: Dr. Martín BECERRA**

*A Vera, Lena y Hannah*

## *Agradecimientos*

A lo largo de esta investigación fui beneficiada con tres becas de postgrado otorgadas por el sistema público de educación argentino: la primera asignada por el Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educativo PROFOR, dependiente de la Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación, entre los años 2004 y 2006; la segunda concedida por la Universidad Nacional de Córdoba a través de su Secretaría de Ciencia y Tecnología para áreas de vacancia académica, entre los años 2005 y 2007, la tercera otorgada a través de la Universidad Nacional de Villa María por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación en el Marco del Programa DOCTORAR en 2011.

El trabajo fue arduo y extenso. En el camino hubo siempre, desde el principio, un director minucioso y agudo en sus observaciones, generoso en sus saberes, y preciso en los momentos de contribuir a perfilar el rumbo que la investigación requería. Al Dr. Martín Becerra mi afecto y gratitud por el trabajo conjunto de todos estos años, por sus palabras de aliento, por allanarme el recorrido en tantas oportunidades, por los materiales que me facilitó y la asistencia casi inmediata a la distancia ante cada consulta, por propiciar el encuentro con tantas personas a las que luego entrevisté, por invitarme a formar parte de su equipo de investigación desde el inicio de mi trabajo y por confiar en que yo podría llevar a término este trabajo.

En el tiempo transcurrido entre el inicio y el fin de la investigación conocí entrevisté y compartí encuentros con muchas personas que trabajan desde hace décadas para que el ecosistema de medios que actualmente se ha extendido y consolidado en América Latina, se modifique haciendo lugar a otras voces, para que se vuelva plural, diverso y compartido. A ellos, que me inspiraron en el estudio y el trabajo mi admiración y respeto.

Deseo agradecer especialmente el apoyo a mi trabajo, la confianza y el estímulo permanentes de la profesora Marita Mata, junto a quien trabajo desde el año 2004 en un espacio colectivo valioso y fructífero que hizo posibles el debate, la reflexión y el aprendizaje y que, habilitó la discusión de algunos de los puntos centrales de esta investigación. En este equipo del que formo parte, encontré amigos y compañeros que alentaron y penaron junto a mí el largo proceso de la redacción final de la tesis. Para ellos mi afecto y la certeza de que vamos caminando juntos.

Muchas de las discusiones que se presentan aquí fueron ensayadas en el marco de las Cátedras de Políticas de Comunicación y Cultura a mi cargo, en las Universidades Nacional de Córdoba y Nacional de Villa María así como en las clases de postgrado en el Centro de Estudios Avanzados. Mi agradecimiento por el trabajo compartido a mi colega Silvina Mercadal y el recuerdo para los estudiantes, ayudantes alumnos y adscriptos que a lo largo de tantos años pusieron en crisis aspectos centrales del debate sobre radiodifusión y que, con sus dudas me incentivaron a estudiar siempre más y a densificar mis planteos.

Debo agradecer además las continuas oportunidades de poner en común los avances de investigación que he tenido en estos años en reuniones científicas nacionales e internacionales y para las que obtuve apoyos por parte de las dos universidades públicas en las que me desempeño como docente e investigadora. Fueron especialmente valiosas: la realización de una estancia académica en Uruguay en el año 2006 en el marco del Programa Escala Docente del Grupo Montevideo de Universidades, la posibilidad de participar del I Coloquio Binacional Argentina-Brasil organizado por INTERCOM Brasil y FADECCOS Argentina y la invitación al VII

Encuentro de Investigadores de la Comunicación del MERCOSUR, en Paraguay. En cada instancia hubo colegas y docentes que realizaron importantes esfuerzos en la organización de la logística de los viajes -gracias a los cuales puede avanzar en el trabajo de campo-, pero que además aportaron desde sus saberes y experiencias valiosa información y análisis que se han incorporado a esta investigación. En ese sentido agradezco la hospitalidad de Gabriel Kaplún y Oscar Orcajo en Uruguay, la generosidad y disposición de Francisco Karam de Brasil y de Gustavo Cimadevilla de Argentina y la gentil invitación a participar del ENDICOM de mi colega Aníbal Orué Pozzo en Paraguay.

Reservo un recuerdo especial para algunas personas que, al recorrer el extenso arco temporal que ha llevado esta investigación aparecen con nitidez: para Verónica Susena, Javier, Juan Ignacio y Julieta Wijnants por ser mi familia en Uruguay. Para Carolina Aguerre por ayudarme a completar una ambiciosa lista de entrevistas en Uruguay. Para Jiani Bonin, por ayudarme con algunas traducciones. Para María Paulinelli, mi tutora de beca en la Universidad Nacional de Córdoba, por su lectura atenta y sus aportes críticos en las diferentes etapas de la investigación. Para Alejandro Groppo, mi tutor de Beca en la Universidad Nacional de Villa María, por su apoyo desinteresado y su confianza. Para Guillermo Mastrini por su generosidad y lucidez en las charlas sobre este trabajo, y por su siempre abierta biblioteca de Ecopol. Para Santiago Marino, con quien compartimos las pasiones que despiertan el debate y la defensa de la radiodifusión como horizonte político de la democratización social.

Finalmente deseo recordar en este espacio a cada persona de mi familia y a mis amigos. No sería adecuado agradecerles por su amor puesto que es incondicional. Pero sí debo reconocer que es de su desmesurada creencia en que yo podía realizar este trabajo -que por poco le gana a mi obstinación- de donde he tomado la fuerza necesaria para llegar hasta el fin.

Les agradezco en primera persona mi mamá Nora Medina, a mis hermanas Valeria y Florencia Monje y a Ema Páez por ayudarme con cariño y sencillez a completar los muchos casilleros vacíos de mi vida cotidiana y a mi papá Miguel, por recordarme cada semana que ya era tiempo de terminar el trabajo.

Para Ary Garbovetzky mi compañero de tantos años, mi gratitud por cuidar de nuestras hijas el largo tiempo que han durado mis ausencias, por reconfortarme y alentarme pacientemente. Con él he compartido las breves euforias que despiertan en el investigador una entrevista conseguida, un libro hallado, un viaje o una publicación, así como los muchos desencantos. Le agradezco especialmente nuestras largas conversaciones sobre esta investigación y su lectura minuciosa del texto final.

A mis hijas Vera y Lena les agradezco haber esperado con alegría el momento en que al fin, abriéramos la puerta para ir a jugar. A la pequeña Hannah, recién llegada, sólo puedo decirle: - Bienvenida mi ángel.

c) Citas bibliográficas correspondientes a las publicaciones parciales del trabajo

- Autora de *“Trayectorias tecno-económicas en el sector telecomunicaciones en los países del MERCOSUR. Indagaciones preliminares en torno a la radiodifusión digital”*. Memorias de las IX Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Las (trans) formaciones de las subjetividades en las culturas contemporáneas. Reflexiones e intervenciones desde la comunicación. Publicación Digital. ISSN: 1515-6362. 22 al 24 de septiembre. Villa María Córdoba, 2005

- Autora de *“Apuntes para el estudio de Políticas de radio y TV frente a procesos de integración regional: caso MERCOSUR”* Revista de la Universidad UNISINOS. San Leopoldo. Brasil. VOL I Nº 3 ISSN 1809-4651. VIII Congreso Latinoamericano de Investigadores en Comunicación ALAIC 2006. Publicación Digital del **VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIC)** UNISINOS (Universidade do Vale do rio dos Sinos) <http://www.unirevista.unisinios.br/> <http://www.unirevista.unisinios.br/#EPC>. Revista Académica Nº3 de UNISINOS. São Leopoldo, Brasil, 2006.

- Autora de *“Objetos vacíos. El lugar de los sujetos en las políticas de comunicación”*. Memorias de las V Jornadas de Encuentro Interdisciplinario *“Las ciencias sociales y humanas en Córdoba”* organizadas por la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. Publicación Digital ISBN 978-950-33-0593-5. 10 y 11 de mayo. Córdoba, Argentina, 2007.

- Autora de *“Fronteras. Los límites a la integración de las políticas de radiodifusión en el MERCOSUR”*. Memorias de la VI Bienal Iberoamericana de Comunicación. Publicación Digital ISBN: 978-950-33-0618-5. 26 al 29 de septiembre. Córdoba, Argentina, 2007.

- Autora de *“Notas sobre radiodifusión en procesos de integración regional. Propuestas para comparación entre los países”* Págs. 173-251. en el **Capítulo 3 “Industria de mídia no Brasil e na Argentina”**. Autores: Mirta Varela, Daniela Monje, Adriana Cristina Omena Dos Santos, Roger Bundt, Juliano Carvalho, Octavio Penna, Thaís Soares Kronenberger. Título del libro: *A comunicação no mercado digital. Primer coloquio Brasil-Argentina*. Organizadores: Doris Fagundes Haussen, Gustavo Cimadevilla, Osvando Morais. Editado por la Sociedad Brasileira de Estudios Interdisciplinarios de Comunicación INTERCOM. Brasil. ISBN 978-85-88537-29-3. 352 páginas, 500 ejemplares. Brasil, 2007

- Autora de *“Televisión Digital Terrestre en Argentina: las políticas de comunicación frente a la introducción de innovaciones”*. Revista Argentina de Comunicación. Año 2. Nº 2. ISSN: 1850-4043 págs. 13 a 29. Argentina, 2007

- Autora de *“Claves para una nueva ley de radiodifusión”*. Págs. 71 a 74 Título del libro: *Segundo Encuentro Nacional de Televisión Pública de la Argentina: Comunicación para la integración*

*social y cultural*. Editado por la Universidad Nacional de Córdoba. ISBN: 978-950-33-0679-6. Córdoba, 2008.

- Autora de *"Otra región es posible. Desafíos de las políticas de comunicación en la integración"* Memorias del VI Encuentro Anual de Carreras de Comunicación Social. "Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Formación y las Prácticas Profesionales de los Comunicadores Sociales. Desafíos y Paradojas en los Escenarios Actuales" Organizado por la Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social FADECCOS Institución anfitriona: Facultad de Ciencias de la Educación. UNER Publicación Digital. ISBN: 978-950-698-220-1. 15 Páginas. 24 al 26 de septiembre Paraná, Argentina, 2008

- Autora de *"La Imposible región. Variables significativas para el análisis comparativo de las políticas de radiodifusión diseñadas para los sectores privado-comercial, social-comunitario y público entre los socios fundadores de la unión regional MERCOSUR"*. Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación vol. XI, Nº 2, mayo – ago. Brasil, 2009

EPTIC On Line. ISSN 1518-2487 [www.eptic.com.br](http://www.eptic.com.br). Pág. 217 a 234.

Indexado por Latindex.

- Autora de *"Marcar la cancha. Políticas públicas del audiovisual en la Argentina reciente"* Págs. 97 a 112. En el libro: *La comunicación en tiempos de crisis, II Coloquio Argentina Brasil de Ciencias de la Comunicación: A comunicação em tempos de crise, II Colóquio Argentina Brasil de Ciências da Comunicação..* Coordinación: Dr. Gustavo Cimadevilla y Dra. Doris Fagundes Haussen. Universidad Nacional de Río Cuarto. 228 p.; 22x16 cm. ISBN 978-950-665-606-5 2010. Total de páginas: 299. Río Cuarto, 2010.

- Autora de *"La política ausente. El controversial diseño de políticas de radiodifusión en la unión regional MERCOSUR"*. Págs. 255 a 284. En el libro *Políticas de comunicación en el capitalismo contemporáneo. América Latina y sus encrucijadas.* Susana Sel (comp), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). III Encuentro Internacional *"Comunicación mediatizada, capitalismo informacional y políticas públicas en América Latina"* Grupo de Trabajo. Comunicación mediatizada, capitalismo informacional y políticas públicas. ISBN: 978-987-1543-40-3. Total de páginas: 334. CLACSO, Buenos Aires, 2010.

- Co-autora junto a Maria Cristina Mata, Darío Daldi, Martín Becerra, Tatiana Merlo Flores y Guillermo Mastrini de *"Una nueva ley de radiodifusión para la democracia. Propuestas para la profundización de los 21 puntos"* En Revista Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales Nº 71. UBA 2008 ISSN: 1666-7301 Páginas 20 a 23. Agosto 2008

- Autora de *“Hacia un ecosistema de medios emergente”* Artículo. Revista Hoy La Universidad. Corporaciones y democracia en la Argentina del Bicentenario. Entre dos fuegos Año 2 N° 4. ISSN: 1667-6289. Páginas: 34 a 37. Córdoba, Argentina, 2010.
  
- Autora de *“Particular, oculto y clausurado: los límites de las políticas públicas de radiodifusión en la arquitectura del espacio público”*. Págs. 109 a 126. En el libro Transformaciones del espacio público. Los actores, las prácticas, las representaciones. María Cristina Chardón. Coord. Editorial La Crujía. Inclusiones. Programa Espacio público y políticas: representaciones, prácticas y actores sociales. Argentina a partir de la década del 80. Universidad Nacional de Quilmes. ISBN: 978-987-141-9 Total de páginas: 526. Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2011.
  
- Autora de *“Políticas del audiovisual en la integración regional mercosureña: aportes metodológicos para su estudio a partir del análisis comparado y el estudio de caso”*. Págs. 267 a 296. En el libro: Comunicação, educação e cidadania: saberes e vivências em teorias e pesquisa na América Latina / A. Efendy Maldonado Gómez de la Torre, Virgínia Sá Barreto, Juciano de Sousa Lacerda (Organizadores), 400p. ISBN 978-85-7745-837-0: Editora da UFPB, Editora da UFRN. João Pessoa; Natal, 2011.
  
- Autora de *“Políticas del audiovisual en MERCOSUR (1991-2007)”* CUADERNOS DE INFORMACIÓN / Dossier Políticas Públicas N° 28 / (ENERO - JUNIO) / ISSN 0716-162x. Págs. 3 a 18. Chile, 2011.  
Indexada en: Latindex (Directorio y Catálogo), CLASE, Dialnet, DOAJ ,Redalyc y EBSCO.
  
- Autora de *“Audiovisual policies in the MERCOSUR (1991-2007)”* CUADERNOS DE INFORMACIÓN / Versión Papel y Digital Dossier Políticas Públicas N° 28 / ENERO - JUNIO) Págs. 81-94. Chile, 2011  
Indexada en: Latindex, Redalyc, Ebsco, Dialnet, Doaj, Clase y Ulrichs.
  
- Autora de *“Políticas del audiovisual en la transición hacia la Televisión Digital Terrestre en los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay”*. III Congreso Internacional de la Asociación de Estudios de Cine y Audiovisual (AsAECA). Universidad Nacional de Córdoba. Publicación digital disponible en: <http://www.asaeca.org/actas.php> o <http://www.asaeca.org/actas.php?pg=11&anio=2012> o [http://www.asaeca.org/aactas/monje\\_\\_daniela\\_-\\_ponencia.pdf](http://www.asaeca.org/aactas/monje__daniela_-_ponencia.pdf) ISBN: 978-987-25871-3-0. Córdoba, Argentina, 2012.
  
- Autora de *“Migraciones. Reconfiguración de las políticas del audiovisual en la transición analógico-digital. Análisis de los casos de Argentina y Brasil*. En el libro: III Colóquio Brasil-Argentina de Ciências da Comunicação. XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. 2012. En Prensa

- Co-autora junto a María Cristina Mata de "*Medios Públicos y Ciudadanía: el desafío de la televisión pública Universitaria de Córdoba*". En el Libro TV pública Latinoamericana, orígenes y desafíos". Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. Ed. La Crujía, Buenos Aires. 2012. En prensa.



<b>Índice</b>	
<b>TITULO</b>	01
<b>RESUMEN/ PALABRAS CLAVE</b>	02
<b>ABSTRACT/KEY WORDS</b>	03
<b>INTRODUCCIÓN</b>	04
<b>OBJETO DE ESTUDIO Y OBJETIVOS</b>	15
<b>PROBLEMA E HIPÓTESIS</b>	20
<b>PARTE I</b>	22
<b>Capítulo I FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES</b>	23
<b>I.1 Economía Política de la Comunicación y la Cultura: constitución del campo.</b>	26
<b>I.2 Controversias Constitutivas</b>	25
<b>I.3 Un diálogo productivo</b>	29
<b>I.4 El agujero negro</b>	31
<b>I.5 Estudios de EPCC en América Latina</b>	35
<b>I.6 Emergencia de las PNC y la PRC en los campos académico y político</b>	41
<b>I.7 Regionalización y gobernanza: su incidencia en la definición de PNC y PRC</b>	51
<b>I.8 Valorización de los productos culturales</b>	61
<b>I.9 Transformaciones en los sistemas de regulación de la radiodifusión</b>	69
<b>I.10 Políticas para una democratización de la comunicación y la cultura</b>	76
<b>Capítulo II ESTRATEGIA METODOLÓGICA</b>	89
<b>II.1 Genealogía de la investigación</b>	89
<b>II.2 Estudio de caso</b>	92
<b>II.3 La doble comparación</b>	94
<b>II.4 Términos para una comparación entre procesos de regionalización: UE, TLCAN, MERCOSUR</b>	96
<b>II.5 Matriz comparativa entre las políticas de radiodifusión de los países signatarios del acuerdo MERCOSUR</b>	98
<b>II.6 Triangulación metodológica y de datos</b>	100
<b>II.7 Definición del corpus de entrevistados</b>	106
<b>Capítulo III POLITICAS DEL AUDIOVISUAL EN LA INTEGRACION REGIONAL MERCOSUREÑA</b>	111
<b>III.1 Acerca de los procesos de integración regional</b>	113
<b>III.2 El Mercado Común del Sur</b>	116
<b>III.3 Políticas del audiovisual</b>	119
<b>III.4 Tratamiento de la cultura en el MERCOSUR</b>	138
<b>III.5 Mapas de poder</b>	142
<b>III.6 El tratamiento de la radiodifusión en MERCOSUR</b>	153
<b>III.7 Conclusiones del capítulo</b>	156

<b>Capítulo IV ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE RADIO Y TV DE LOS PAÍSES SIGNATARIOS DEL ACUERDO MERCOSUR</b>	163
Políticas Nacionales de radiodifusión: una primera comparación	163
<b>IV.1 Políticas del audiovisual en Argentina</b>	164
IV.1.1 Aspectos generales	164
IV.1.2 Antecedentes históricos del sistema de medios	168
IV.1.3 Marco jurídico-normativo	170
IV.1.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor	194
IV.1.5 Acceso	195
IV.1.6 Los tres sectores de la radiodifusión	197
IV.1.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión	198
IV.1.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley	199
IV.1.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión	201
<b>IV.2 Políticas del audiovisual en Brasil</b>	204
IV.2.1 Aspectos generales	204
IV.2.2 Antecedentes históricos del sistema de medios	207
IV.2.3 Marco jurídico-normativo	212
IV.2.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor	225
IV.2.5 Acceso	227
IV.2.6 Los tres sectores de la radiodifusión	228
IV.2.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión	237
IV.2.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley	238
IV.2.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión	238
<b>PARTE II</b>	242
<b>IV.3 Políticas del audiovisual en Uruguay</b>	243
IV.3.1 Aspectos generales	243
IV.3.2 Antecedentes históricos del sistema de medios	246
IV.3.3 Marco jurídico-normativo	248
IV.3.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor	256
IV.3.5 Acceso	260
IV.3.6 Los tres sectores de la radiodifusión: estructura de propiedad y normativa	262
IV.3.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión	268
IV.3.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley	269
IV.3.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión	271

<b>IV.4 Políticas del audiovisual en Paraguay</b>	273
IV.4.1 Aspectos generales	273
IV.4.2 Antecedentes históricos del sistema de medios	276
IV.4.3 Marco jurídico-normativo	279
IV.4.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor	285
IV.4.5 Acceso	289
IV.4.6 Los tres sectores de la radiodifusión	290
IV.4.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión	297
IV.4.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley	298
IV.4.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión	299
<b>Capítulo V POLÍTICAS DEL AUDIOVISUAL EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL. CASOS: UE y TLCAN</b>	302
Términos para una comparación entre procesos de integración regional: UE, TLCAN, MERCOSUR	302
<b>V.1 Políticas del audiovisual en la UE</b>	304
V.1.1 Aspectos generales de la unión regional	304
V.1.2 Análisis de la variable I: Políticas regionales de radiodifusión	307
V.1.3 Análisis de la variable II: Distancias culturales	320
V.1.4 Análisis de la variable III: Fórmulas para el tratamiento regional de la radiodifusión	324
V.1.5 Análisis de la variable IV: Estructura de las industrias culturales	328
<b>V.2 Políticas del audiovisual en el TLCAN</b>	332
V.2.1 Aspectos generales del Tratado de Libre Comercio	332
V.2.2 Análisis de la variable I: Políticas regionales de radiodifusión	336
V.2.3 Análisis de la variable II: Distancias culturales	343
V.2.4 Análisis de la variable III: Fórmulas para el tratamiento regional de la radiodifusión	347
V.2.5 Análisis de la variable IV: Estructura de las industrias culturales	348
<b>Capítulo VI ANALISIS COMPARATIVO Y DISCUSIÓN</b>	352
<b>VI.1 Análisis comparativo de las Políticas Nacionales de Radiodifusión de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay</b>	352
VI.1.1 Variable 1: Aspectos generales	354
VI.1.2 Variable 2: Antecedentes del sistema de medios	355
VI.1.3 Variable 3: Marco jurídico-normativo	357
VI.1.4 Variable 4: Estructura institucional pública del sector radiodifusor	361
VI.1.5 Variable 5: Acceso	366
VI.1.6 Variable 6: Los tres sectores de la radiodifusión	369

VI.1.7 Variable 7: Modo de prestación del servicio de radiodifusión	371
VI.1.8 Variable 8: Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley	374
VI.1.9 Variable 9: Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión	377
VI.1.10. Análisis cualitativo comparativo	380
<b>VI.2 Segunda Comparación. Las políticas del audiovisual en procesos de integración contemporáneos: UE, TLCAN y MERCOSUR</b>	392
VI.2.1 Variable 1: Políticas Regionales de Radiodifusión	393
VI.2.2 Variable 2: Distancias culturales	396
VI.2.3 Variable 3: Fórmulas para el tratamiento regional de las Industrias Culturales	399
VI.2.4 Variable 4: Estructura de las Industrias Culturales	401
<b>Capítulo VII CONCLUSIONES</b>	405
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	424
<b>ANEXOS</b>	
Anexo 1 Documentos MERCOSUR	
Anexo 2 Documentos Argentina	
Anexo 3 Documentos Brasil	
Anexo 4 Documentos Uruguay	
Anexo 5 Documentos Paraguay	
Anexo 6 Documentos Unión Europea	
Anexo 7 Documentos TLCAN	
Anexo 8 Documentos Generales	
Anexo 9 Cuadros y Figuras	
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS ANEXO 9</b>	
Cuadro N° 1 Primera Comparación: Hipótesis, variables y operacionalización	
Cuadro N° 2 Segunda Comparación: Hipótesis, variables y operacionalización	
Cuadro N° 3 Listado de entrevistas realizadas por país y por sector	
Cuadro N° 4 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores	
Cuadro N° 5 Distribución de canales de aire por zona geográfica y por sector en Argentina	
Cuadro N° 6 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores	
Cuadro N° 7 Medios de las cinco mayores redes de TV y sus grupos afiliados	
Cuadro N° 8 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores	
Cuadro N° 9 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores	
Cuadro N° 10 Principales legislaciones, planes y programas	
Cuadro N° 11 Contribución del sector cultural/creativo a la economía europea y nacional	

- Cuadro N° 12 Comercio internacional de programas de TV entre Europa y Estados Unidos
- Cuadro N° 13 Distribución de films estrenados por país de origen.
- Cuadro N° 14 Principales corporaciones del audiovisual a nivel mundial en 2004
- Cuadro N° 15 Información socio-demográfica
- Cuadro N° 16 Población en situación de pobreza e indigencia
- Cuadro N° 17 Inicios de la actividad de radiodifusión y TV por cable por países
- Cuadro N° 18 Principales normativas sobre radiodifusión por sectores en los países del MERCOSUR entre 1991 y 2007
- Cuadro N° 19 Organismos reguladores y normativa
- Cuadro N° 20 Términos de comparación entre el sector social comunitario en los países del MERCOSUR
- Cuadro N° 21 Extranjerización de la propiedad de los medios
- Cuadro N° 22 Condiciones de operabilidad
- Cuadro N° 23 Políticas Regionales de Radiodifusión
- Cuadro N° 24 Fórmulas regionales para el tratamiento de las industrias culturales
- 
- Figura N° 1 Estructura orgánica del MERCOSUR
- Figura N° 2 Organigrama del COMFER a diciembre de 2007
- Figura N° 3 Organigrama del Ministerio de Comunicaciones
- Figura N° 4 Organigrama de la URSEC
- Figura N° 5 Organigrama de CONATEL a diciembre de 2007
- Figura N° 6 Comercio internacional de audiovisuales y servicios relacionados
- Figura N° 7 Destino de las exportaciones de bienes culturales de Estados Unidos en 2003
- Figura N° 8 Procedencia de las importaciones de bienes culturales hacia Estados Unidos. 2003

**TÍTULO DEL TRABAJO**

*“Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña.  
Período 1991-2007”*

## **Resumen**

La integración regional, como proceso económico, político y social es para los países de América del Sur un desafío y un trabajo pendiente. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) representa ese horizonte inconcluso donde el tratamiento de la comunicación en tanto matriz de cultura no ha llegado a problematizarse. Esta tesis busca explicar las razones por las cuales el bloque regional desestimó el diseño de políticas regionales de radio y televisión desde su creación en 1991 y hasta el año 2007 como parte de su estrategia de desarrollo. Analizamos las políticas públicas de radio y TV diseñadas e implementadas por los países signatarios del MERCOSUR y aquellas producidas en el marco del bloque regional con el objetivo de establecer líneas de continuidad y ruptura entre los casos nacionales y producir interpretaciones acerca del diseño de políticas regionales de radiodifusión en un contexto internacional de valorización de las comunicaciones que busca su incorporación como mercancía transable en el comercio de servicios.

Realizamos dos diferentes aproximaciones al objeto de estudio utilizando métodos comparativos complementarios en la hipótesis de que en tanto no se verifica la existencia de políticas explícitas en la unión regional, una vía indirecta -como el análisis de las políticas nacionales de los socios- podría aportar elementos valiosos que indicaran una tendencia regional. La segunda comparación incluyó procesos de regionalización contemporáneos al MERCOSUR: la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el supuesto de que este contraste permitiría arrojar luz sobre el modo en que se abordaron el tratamiento de la radiodifusión, y más ampliamente del audiovisual en otros procesos de integración. Los resultados demuestran que las políticas de radio y televisión regionales no forman parte de la agenda de MERCOSUR durante el período analizado. Sin embargo, los cuatro socios plenos que lo integran -Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay- se han ocupado del tema reconociendo la necesidad de su abordaje en el plano regional. Estos países han producido cambios sustantivos en sus legislaciones y políticas a partir de 2003 que presentan correspondencias en sus fundamentos filosóficos acerca de la defensa y protección de la radiodifusión como bien cultural y no como mercancía, pero estas discusiones no se han extendido al plano regional. Por otra parte, la puesta en relación de la integración mercosureña con otros procesos de regionalización contemporáneos visibiliza distancias significativas entre lo que ocurre en la Unión Europea, donde el audiovisual es explícitamente preservado de un tratamiento mercantil en el marco de una política regional proteccionista y por contraste, la exclusión de este tipo de políticas en el acuerdo en América del Norte, con la salvedad de las reservas definidas para el sector por Canadá. El análisis concluye señalando que la radiodifusión y el audiovisual suscitan controversias tanto para los gobiernos nacionales cuanto para las uniones regionales en tanto por su naturaleza constituyen bienes que presentan una dualidad sustantiva: son portadores de cultura, valores, e identidad y por lo tanto deben preservarse de un tratamiento comercial, pero al mismo tiempo participan de procesos de valorización de alta rentabilidad lo que los convierte en *commodities*, alterando de este modo las lógicas de resguardo cultural.

**Palabras clave:** Políticas de Radiodifusión. MERCOSUR. Integración Regional.

## **Abstract**

The regional integration, as economic, political, and social process is a challenge and a pending task for the South American countries. The MERCOSUR (Southern Common Market) represents that unfinished horizon where the treatment of communication as cultural matrix has not yet been problematized. This thesis tries to explain the reasons why the regional union discredited the radio and television media regional policies design from its creation in 1991 up to the year 2007. We analyze the radio and television media public policies designed and implemented by the MERCOSUR signatory countries and those done on the framework of regional union aiming to establish lines of continuity and split among national issues and, produce interpretations regarding the design of regional policies for broadcasting in an international context of valuation of communications that looks for its incorporation as a tradable commodity in the market of services.

Two approaches to the aim of study were done by using complementary comparative methods in the hypothesis by which not verifying the existence of explicit policies at the regional union, an indirect way – such as the analysis of the national policies of its partners – could provide valuable elements to indicate a regional tendency. The second comparison included regional unions contemporary with MERCOSUR: the European Union and NAFTA (North American Free Trade Agreement), assuming this contrast would bring out some light about the way in which broadcasting discussion was approached, and more widely about the audiovisual media in other integrational processes. The results show that radio and television media regional policies are not part of the MERCOSUR agenda during the analysed period. However, the four founding members – Argentina, Brasil, Uruguay and Paraguay – have addressed the issue taking into account the necessity at the regional level. These countries have done substantial changes in their laws and policies from the year 2003 in which there is direct correspondence with their philosophical foundations regarding the defense and protection of broadcasting as a cultural goods and not as a commercial activity, but these discussions have not been extended to the regional level. On the other hand, the comparison of MERCOSUR integration with other contemporary regionalization processes makes visible the significant distance between what occurs in the European Union, where the audiovisual media is explicitly preserved from trade in a protectionist regional policy framework and by contrast the exclusion of this sort of policy in the North American agreement, except for the defined reservation for the Canadian area. In conclusion, this analysis points out that broadcasting and audiovisual media raise controversies for national governments as well as for regional unions since their nature constitute them in goods having a substantial duality: they are a source of culture, value, and identity; therefore, they must refrain from their commercial treatment, but at the same time they are part of a valuation process of high rent which transforms them in commodities, altering in this way the logical cultural preservation.

**Key words:** National Policies, Broadcasting, MERCOSUR, regional integration, laws.



---

## Introducción

---

*“La política como el amor se basa en una idea”.*  
J. Nun<sup>1</sup>

*“No es lo que existe, sino lo que podría y debería existir  
lo que necesita de nosotros”*  
C. Castoriadis<sup>2</sup>

Las políticas del audiovisual no constituyeron un objetivo explícito y estratégico para el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde su creación e incluso hasta el año 2007 cuando cierra el período de análisis demarcado para esta investigación<sup>3</sup>.

La escasa importancia que se le asignó al tratamiento de esta problemática en el plano regional se corresponde con el *statu quo* que las políticas públicas de comunicación experimentaron a nivel nacional durante la década del noventa. En efecto, aún cuando los cuatro socios plenos de esta unión regional producen en ese lapso movimientos de adecuación de sus normativas que favorecerán el desarrollo y expansión del sector privado comercial, estas iniciativas tendrán lugar en un contexto donde la comunicación no es nominada aún por los estados en tanto bien público y social, donde no se reconoce estatuto jurídico a una gran cantidad de actores que disputan por un acceso equitativo a la explotación del espectro radioeléctrico y, centralmente, dónde los gobiernos no fundamentan la necesidad de subvertir mapas de poder comunicacional definiendo a la radiodifusión en tanto expresión material del derecho humano a la libertad de expresión.

Desde mediados de la década del 2000, en la región mercosureña, y más ampliamente en América Latina, tiene lugar un cambio de signo político. El carácter y la dirección que adquirirá la transformación en ciernes se vincula de modo necesario a la “reconstrucción o revalorización del

---

<sup>1</sup> Nun, José. (1988) *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Nueva Visión. Buenos Aires.

<sup>2</sup> Castoriadis, Cornelius (1999) *Hecho y por hacer: pensar la imaginación*. Eudeba. Buenos Aires.

<sup>3</sup> Esta investigación propone un recorte temporal que va desde 1991 –fecha en que se constituye MERCOSUR– hasta 2007. El análisis de los primeros 16 años de existencia de este proceso de regionalización permite abordar las políticas nacionales y regionales del audiovisual en relación a un ciclo que inicia con la expansión y posterior decadencia del modelo neoliberal y continúa con la emergencia de proyectos político-económicos de signo contrario. Esta decisión permite delinear el contraste que se expresa a partir de 2009 cuando se desencadena un proceso de reconfiguración generalizado sobre las políticas del audiovisual con impacto en los planos jurídico-normativo, tecnológico, económico y sociocultural.

Estado como espacio institucional y ético-político” promovida a su tiempo por gobiernos elegidos con las banderas de la justicia social y la inclusión de las masas en los procesos de desarrollo (De Moraes, 2011:15)<sup>4</sup>.

Al respecto, se constata que en el transcurso de la última década numerosos gobiernos de la región realizan planteos coincidentes, ya sea en términos argumentativos o llevando a cabo acciones políticas concretas, que evocan el impulso regional en la definición de políticas de comunicación alcanzado a inicios de la década del ´80 en el seno de la UNESCO.

Las transformaciones en los marcos regulatorios sobre radio y televisión que buscan restituir autonomía a los estados, limitar y reducir la concentración de la propiedad de los medios comerciales y que reconocen la existencia legal de tres sectores<sup>5</sup> con derecho al uso y explotación del espectro radioeléctrico, constituyen medidas que participan de una sintonía fina que se replica con matices a lo largo de todo el continente.

Como resultado de ello, hacia fines de 2009, los cuatro socios plenos de MERCOSUR habían llegado a producir en el plano nacional importantes modificaciones sobre sus políticas del audiovisual: 1) En Argentina, tenía lugar la discusión pública y en sede parlamentaria de una propuesta de ley destinada a sustituir el marco regulatorio vigente sobre radiodifusión impuesto en 1980 por la dictadura militar y luego modificado por gobiernos constitucionales entre 1989 y 2005, que más tarde concluiría con la sanción de una nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. 2) En Paraguay se iniciaban las consultas a expertos desde la novel Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo a fin de diseñar un marco regulatorio renovado y progresista para la radiodifusión comunitaria de ese país, mediante la modificación de la reglamentación vigente y la generación de medios públicos y comunitarios, 3) En Brasil se convocaba a la primera Conferencia Nacional sobre Comunicación que concretaría una demorada discusión social y política sobre las comunicaciones sociales nacionales y que además se proponía renovar el vetusto Código Brasileño de Telecomunicaciones que data de 1962 y sigue regulando las

---

<sup>4</sup> Siguiendo a De Moraes se consideran, pese a su diversidad, los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999, reelecto para los períodos 2001-2007 y 2007-2013), Luís Inácio Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003 y 2010), Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (2003 y 2007. Reelecta en 2011), Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay (2004 y 2010), Evo Morales en Bolivia (2005, reelecto para el período 2010-2014), Michelle Bachelet en Chile (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006, reelecto para el período 2009-2013), Daniel Ortega en Nicaragua (2006), Fernando Lugo en Paraguay (2008 destituido por un golpe de Estado en 2012) y Mauricio Funes en el Salvador (2009). Fuente: Denis De Moraes, 2011.

<sup>5</sup> Nos referimos a los sectores público, privado con fin de lucro y privado sin fin de lucro.

radiodifusiones y 4) En Uruguay se celebraba el primer aniversario de la sanción de la ley de radiodifusión comunitaria, una norma reivindicada como una conquista del sector de la radiodifusión comunitaria y de diversas fuerzas políticas progresistas y se auguraban inminentes regulaciones orientadas a la democratización del espectro en las industrias de medios de comunicación y telecomunicaciones.

Mientras tanto, en el MERCOSUR del cual son miembros fundantes los países referidos no se registraban indicios de Políticas Regionales de Comunicación<sup>6</sup> (PRC). Esta situación, a 18 años de su constitución resultaba llamativa a la luz de lo que acontecía en otros procesos de regionalización contemporáneos<sup>7</sup>, y, dada la centralidad económica de las industrias culturales de las cuales la radiodifusión y, más ampliamente, el sector audiovisual<sup>8</sup> forman parte.

Mientras la recientemente conformada UNASUR (Unión de las Naciones Suramericanas) ensayaba su soberanía proponiendo un “nuevo orden regional”, el bloque económico del sur demoraba el tratamiento de cuestiones controversiales tales como las industrias culturales y, especialmente, las políticas de radiodifusión y del audiovisual. Hasta 2007, inclusive, los socios no habían logrado más que algunas formulaciones aisladas en materia de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), entre las que se destacan los llamados “21 puntos”<sup>9</sup> en Argentina, o la

---

<sup>6</sup> En esta tesis postulamos que una Política Regional de Comunicación puede tener lugar tanto por acción como por omisión (Bustamante, 2003). En el primer caso nos referimos siguiendo a Martín Becerra a “estrategias y prácticas de ordenamiento, regulación, gestión, financiamiento, y formulación de planes y prospectivas relativas a las actividades info-comunicacionales” (2005: 126) que una región formula para sí. Esto nos abre la posibilidad a pensar que, aún cuando los estados nacionales o supranacionales -según el caso- intervienen de modo prioritario en el diseño de políticas, es necesario atender a las dinámicas de la sociedad internacional en la figura de actores del mercado y de la sociedad civil organizada cuya influencia es en muchos casos decisiva en los contenidos y el modo de aplicación que tendrán las políticas. Las PRC, tanto como las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) conforman además un territorio de disputas por el poder de los diferentes sectores de la comunicación en un marco de ampliación del acceso, la participación y la democratización de las comunicaciones. Las omisiones representan el reverso de cualquier tipo de planificación, ordenamiento o diseño, así como la persistente inacción en ciertas áreas técnicas o las restricciones a las que son sometidos determinados actores a causa de normativas anacrónicas, entre otras. Para un desarrollo en profundidad ver en este trabajo “Objeto de estudio y objetivos”.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Unión Europea.

<sup>8</sup> En este trabajo se aludirá a políticas de radiodifusión y a políticas del audiovisual entendiendo que no son sinónimos pero que guardan una estrecha relación que en determinados casos, se pueden asumir como equivalentes. Las políticas de radiodifusión se vinculan a ordenamientos que tienen como objeto el uso y administración del espectro radioeléctrico. Allí ingresarán por lo tanto todas las políticas vinculadas a la radio y la TV hertziana. En el caso de las políticas del audiovisual en cambio puede hablarse sólo de medios que emiten imagen y/o sonido, o bien incluyen como rasgo identitario la difusión de imagen y/o de sonido. Para una discusión ampliada sobre este punto ver “Objeto de estudio y objetivos”

<sup>9</sup> Para una historización de esta referencia consultar el caso Argentina en el Capítulo IV de esta Investigación.

promulgación de la ley de radiodifusión comunitaria en Uruguay. Pero estos impulsos no habían logrado trasegar las fronteras nacionales y menos aún cuajar en un proyecto regional.

En efecto, una de las hipótesis iniciales de esta investigación postula que durante el período de análisis demarcado entre 1991 y 2007, los países que fundaron el MERCOSUR no lograron formular políticas regionales que hicieran explícita la necesidad de accionar de modo conjunto. Políticas que, fundadas en el derecho humano a la libertad de expresión<sup>10</sup>, se abocaran a la regulación y administración en pos del uso equitativo de un bien común y escaso como el espectro radioeléctrico (y en una necesaria actualización del término al conjunto de servicios de comunicación audiovisual satelital o con utilización de vínculo físico destinadas a distribuir contenidos masivos en función del modelo punto-masa).

Hasta el año 2007 no formaba parte de los objetivos explicitados por el Mercado Común del Sur la necesidad de avanzar en el diseño de políticas regionales de comunicación, y especialmente de radiodifusión, o la explicitación de un principio de excepción cultural al estilo europeo. Sólo las Reuniones Especializadas y un Sub-Grupo de Trabajo abocados al tratamiento de la comunicación, la radiodifusión y el audiovisual habían conseguido avanzar en algunas políticas parciales.<sup>11</sup>

Por ello no podríamos hablar de una política mercosureña sobre el audiovisual en general o la radiodifusión en particular, sino de acciones e iniciativas que eventualmente podrían aunarse en una política general pero que hasta entonces permanecían fragmentadas.

Es decir, el panorama hasta 2007, inclusive, no se conformaba de políticas regionales explícitas sino de políticas ausentes o, en términos de Bustamante de “políticas por omisión”, en tanto el no hacer es un modo de política.

Sin embargo, en 2009, el *statu quo* comienza a esmerilarse. La definición del padrón sobre Televisión Digital Terrestre que se unificará en la región mercosureña entre octubre de 2009 y diciembre de 2010 hacia el estándar nipón-brasileño<sup>12</sup> modifica por primera vez desde su creación el modo de construir políticas regionales de comunicación encarado por el Bloque MERCOSUR.

---

<sup>10</sup> El Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 afirma: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión”.

<sup>11</sup> Ver Conclusiones en el Capítulo III de esta investigación.

<sup>12</sup> Todos los países de Sur América salvo Colombia definieron a lo largo de este período su opción por el padrón ISDB-TB. Al interior de MERCOSUR el alineamiento de los cuatro socios es valorado positivamente y será puesto en relación con las políticas de comunicación nacionales encaradas por los socios entre 2005 y 2010. Un desarrollo de este punto puede encontrarse en el Capítulo III POLITICAS DEL AUDIOVISUAL EN LA INTEGRACION REGIONAL MERCOSUREÑA

Con todo, no deja de ser un hecho consumado y ajeno al Bloque lo que desencadena las decisiones de los socios. El impulso de Brasil, la economía más poderosa de la región, unido a las alianzas estratégicas que el Imperio de Japón y el empresariado de este país habían conseguido tramitar en la región suramericana generan condiciones propicias para la adopción de la norma. Si bien Brasil había realizado su opción en 2006, es en 2009 cuando se produce una suerte de efecto dominó y en un lapso menor a un año se completa el mapa de adopción del padrón de TDT nipón-brasileño en Suramérica, según el siguiente detalle: Perú lo adopta en abril de 2009, durante ese año Argentina hará lo propio en agosto, Chile en septiembre y Venezuela en octubre. Luego seguirán, en esta serie: Ecuador en marzo de 2010, Paraguay en junio de ese año, Bolivia en julio y, finalmente, Uruguay en diciembre.

Este alineamiento en torno al padrón de la TDT constituye en sí mismo un hallazgo. Resulta llamativo, tanto en relación al fortalecimiento del mercado regional cuanto a la definición de una posición conjunta sobre el tratamiento de las industrias culturales al estilo de la Unión Europea que se haya pospuesto durante tantos años la formulación de una problemática controversial, pero fundamentalmente estratégica para un mercado regional de alrededor de 250 millones de personas.

En 2003, cuando se iniciaron las primeras indagaciones que concluirían años más tarde en esta investigación, la realidad era diferente. Entonces nos preguntábamos: si MERCOSUR no ha constituido un proceso de integración en lo concerniente al diseño de políticas de comunicación sobre radiodifusión ¿Por qué estudiarlo? ¿Por qué analizar lo que ocurrió desde su creación en cada uno de los países que lo integran en términos de procesos de discusión, diseño e implementación de políticas? Y más aún, ¿Por qué leerlo en una secuencia comparativa con otros procesos de regionalización con los que coexiste de manera contemporánea? En ese contexto, aún cuando las acciones conjuntas a nivel de la región permanecían dispersas, el valor de estas preguntas consistió en poder determinar un estado de la cuestión y en buscar explicaciones que proveyeran sentidos, en tanto que la comparación permitió generar un marco de referencia y aportó contrastes entre otros procesos de regionalización contemporáneos y nuestro caso de análisis.

Durante los últimos 20 años se produjo una reconfiguración del ecosistema de medios a nivel planetario que se inscribe en procesos de liberalización del capital, transnacionalización de la distribución, incremento de la economía financiera y convergencia tecnológica (Zallo, 1988; Garnham, 1991; Van Audenhove, 1999, Mastrini y Bolaño, 1999). Los procesos de valorización

que han experimentado las industrias culturales, entre las que se cuentan la radiodifusión y el audiovisual, constituyeron al sector en una zona de creciente interés para la inversión de capitales provenientes de otras ramas de la industria. Esto produjo una importante mutación en las lógicas tradicionales de producción, circulación y consumo de bienes e imprimió nuevas dinámicas a los procesos de producción social de sentidos (Mastrini y Becerra, 2006; Becerra y Mastrini, 2009).

La transnacionalización del capital estuvo sostenida desde sus inicios por regulaciones nacionales e internacionales que la hicieron posible. Así, estados y mercado rubricaron a lo largo de décadas pactos de fidelidad, explicitados en marcos regulatorios hechos a medida (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

Desde mediados de los años '80, mientras los procesos de transformación acelerada del mercado internacional tenían lugar, los estados contribuyeron a generar un entorno habilitador que, paradójicamente, los dejó fuera de juego. En el transcurso del período que analizamos, la acción y omisión de los estados en políticas de radiodifusión y audiovisual, fue consolidando un sustrato ideológico y material que ha dado lugar a la naturalización de la presencia dominante del mercado y sus reglas en la explotación de la radiodifusión, y ha resistido cualquier intento por modificar ese estado de situación (Mastrini-Becerra 2006; Bustamante, 2003).

Se trate del nivel nacional o del plano regional, se registraban una serie de omisiones en lo relativo a políticas orientadas a la generación de un ecosistema de medios con la concurrencia y participación equilibrada de los sectores público-estatal, privado-comercial y privado-sin fines lucrativos. Había en cambio, un sofisticado aparato legal articulando a los sectores de la radiodifusión en cada país del bloque.

De modo concomitante, la región como tal presentaba un rezago significativo respecto de la asunción y gestión de las cuestiones de política de comunicación sobre las que se esperaba intervenga, en función de lo que se puede constatar en otros procesos contemporáneos de regionalización económica, política y/o cultural como la Unión Europea (UE) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN<sup>13</sup>), en los que se constata, la existencia de políticas de comunicación de proteccionismo y excepción o de aliento a la liberalización/privatización que son explícitas, concertadas y consensuadas.

---

<sup>13</sup> En inglés NAFTA, en francés ALENA

Si en una época fue posible identificar las políticas de comunicación con ordenamientos y prácticas de regulación que se circunscribían a las fronteras nacionales; en la actualidad, y considerando el avance regional del capital transnacional, esto se vuelve impracticable (Mastrini, 2008, Lacroix 1999). El poder coercitivo de las regulaciones nacionales se revela insuficiente para intervenir en el control de procesos, productos y actores que han perdido su anclaje territorial y se articulan, en cambio, en mapas regionales e internacionales. Estos ordenamientos operan desde cierta concepción anacrónica que se ha demostrado severamente limitada para proteger y garantizar el desarrollo de industrias culturales autóctonas y para excluir de la lógica del *commodity*<sup>14</sup> a la industria cultural de mayor penetración en las poblaciones de estos países: la radiodifusión.

Tal como señala Mastrini:

“Los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), UNESCO, UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), así como los acuerdos supranacionales (UE, Mercosur) y bilaterales intervienen crecientemente en el diseño de las políticas de comunicación de los países. En el proceso globalizador se visualizan limitaciones al accionar tradicional de los estados, en parte, como consecuencia del afianzamiento y surgimiento de nuevos actores en la escena mundial con distintas capacidades de decisión y negociación. Si bien los estados-nación siguen siendo importantes, no todos son iguales. Sandra Braman distingue uno hegemónico (Estados Unidos), dos competencias (Japón y la Unión Europea), y los países en desarrollo para los cuales la "Sociedad de la Información" y el nuevo entorno regulatorio pueden ser fuentes de bienestar social pero también de importantes desafíos. Para que lo primero ocurra, los países periféricos tienen que estar pendientes del proceso de reestructuración global y no limitarse a esperar las dádivas que el avance tecnológico les prometa” (2008).

Braman (2004), en efecto, señala que en la actualidad estamos ante un “régimen de políticas globales de información emergente”. Pensar en términos de régimen resulta de gran utilidad para la autora, en tanto habilita a percibir tendencias y patrones en el diseño de política y, en tanto se trata de un régimen no consolidado, provee un conocimiento profundo de aquellas áreas en las que ciertos aspectos permanecen irresueltos, lo cual torna al análisis más productivo. (2004:26)

Como se expondrá a lo largo de este trabajo, los sistemas regulatorios nacionales de los países que integran el MERCOSUR, y la propia unión regional, han experimentado un rezago

---

<sup>14</sup> Es decir: productos que han perdido su capacidad de diferenciación, con un alto grado de homogeneidad cuya procedencia de origen se diluye por completo, que se valorizan según las reglas de los mercados financieros internacionales. Son ejemplos de ello el petróleo, el arroz, el oro, el papel, etc.

sintomático en el período analizado, demorando la discusión acerca de la exclusión de la radiodifusión de las reglas del comercio de servicios, un imperativo que se generaliza a escala planetaria, impulsado desde la OMC. La contracara de este estado de situación tiene su expresión en las transformaciones radicales que han sufrido las estructuras de propiedad de los medios en los últimos 20 años, llegando a niveles de concentración alarmantes respecto de los parámetros internacionales, con más del 90% del sector radiodifusor explotado con fines comerciales en los cuatro países analizados en esta tesis (Mastrini-Becerra, 2006) y, de modo concomitante, con un sector público con escaso protagonismo y un sector social comunitario que ha debido crecer desde la clandestinidad.

El derecho público internacional se ha pronunciado sobre el tema. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ratificó el derecho humano a la libertad de expresión en su artículo 13. inc. 1 y en el año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) produjo una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión que realiza una ampliación de los contenidos implícitos en el artículo 13 de la CADH profundizando los sentidos que adquiere la libertad de expresión en el mundo contemporáneo y enfatizando la necesidad de que los estados asuman la diversidad como parámetro a la hora de redistribuir el espectro radioeléctrico y limitar las conformaciones monopólicas. En esta línea se encuentran, además, la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO (2005), y la Declaración conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión rubricada por los cuatro relatores de libertad de expresión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) en 2007.

Este compendio de acuerdos, convenciones y pronunciamientos de organizaciones supraestatales, sin embargo, ha resultado insuficiente para refutar prácticas que cercenan el derecho humano a la libertad de expresión, toda vez que enfrentamos una configuración de actores nacionales, regionales y transnacionales que vuelve esta disputa compleja y ríspida. Los escenarios que procuramos analizar se han confeccionado sobre la base de leyes pero también sobre un conjunto de prácticas que vulneran, y reescriben –no sin cierta anuencia de los estados- aquellos



aspectos valiosos de las normativas vigentes y de los acuerdos internacionales que podrían funcionar como limitantes.

En aras de discernir estos nuevos mapas de la radiodifusión y el audiovisual a escala regional, podemos distinguir, siguiendo a Murciano Martínez (1997), cuatro espacios de actividad comunicativa a nivel planetario: “se ubican, en un orden de mayor a menor dimensión, en primer lugar el espacio global, los espacios supranacionales o microespacios regionales, el espacio tradicional del Estado-Nación y, finalmente, los espacios locales correspondientes a comunidades específicas vinculadas por lengua, historia, religión, costumbres, territorio, etc.” (48). Estos espacios, sostiene el autor, necesitan pensarse y diseñarse de modo articulado.

Sin embargo, como se expone en esta investigación, el espacio sub regional MERCOSUR (Di Masi, 2002), no produce durante el período analizado esta articulación ni hacia el espacio global, posicionándose como actor de peso en las discusiones que se llevan adelante en el seno de la OMC y en relación a los acuerdos del GATS (General Agreement on Trade in Services o Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), ni tampoco en el plano nacional, en la búsqueda de diálogo y consensos entre sus socios.

Como se expondrá a lo largo de estas páginas, el tratamiento de las industrias culturales en general, pero especialmente de aquellas que se incluyen en el sector del audiovisual del tipo punto-masa, resulta controversial en la medida en que se requiere discutir de modo articulado sus dimensiones económica y cultural desde un delicado equilibrio que no desconozca esta dualidad, pero que justamente en relación a ella, procure un abordaje diferencial respecto de otras mercancías. En la base de esta disputa de sentidos se encuentran la defensa de la libertad de expresión, las garantías para la constitución de identidades colectivas diversas y el derecho a la información y a la comunicación, todos aspectos que son condiciones de posibilidad para una democratización de las comunicaciones.

Esta investigación se organiza en siete capítulos.

En el Capítulo I se desarrollan los fundamentos teórico-conceptuales para un análisis de las políticas de comunicación y cultura siguiendo la tradición de los estudios críticos de Economía Política de la Comunicación y la Cultura. Se presentan, de un modo ordenado, los fundamentos y discusiones centrales y a partir de ello se formulan algunos interrogantes respecto de los límites de la EcoPol para analizar las prácticas institucionales que se desarrollan, de un modo paralelo y no

siempre concurrente, con los marcos regulatorios. Precisamente, introducimos aquí una discusión que procuramos ampliar en el curso del trabajo, referida a la necesidad de incorporar al análisis de las políticas de comunicación y cultura las prácticas institucionales y los actores convocados para su diseño. Pensar en las políticas sin considerar estas dimensiones induciría naturalmente a un error de conceptualización, puesto que como se demostrará a lo largo de la investigación, las normativas analizadas dicen solo una parte de lo que ocurre en materia de políticas: sus omisiones, su incumplimiento, las reformas a las que son sometidas y los actores que disputan sus sentidos resultan centrales para una comprensión profunda y densa de estas configuraciones socio-históricas (Lessig, 1998).

En el Capítulo II se expone la estrategia metodológica diseñada e implementada, así como las dificultades encontradas en el transcurso de la investigación que hicieron necesaria la rectificación de algunos aspectos delineados inicialmente. Se presentan asimismo los límites de los métodos aplicados para dar respuesta a los problemas formulados y los modos en que se resolvieron estas dificultades. Y se desarrollan los fundamentos de la doble comparación y las matrices comparativas sobre la base de las cuales se realizó el análisis.

En el Capítulo III se describen y analizan las políticas del audiovisual llevadas adelante por el Mercado Común del Sur desde su conformación en el año 1991 hasta el año 2007, inclusive. Si bien se consideran especialmente aquellas políticas relativas a radiodifusión, se propone una mirada más amplia hacia las políticas del audiovisual a fin de poder establecer una comparación de mayor productividad con otros procesos de regionalización en los que la radiodifusión se incluye en las políticas del audiovisual.

El Capítulo IV está destinado a la primera comparación entre las políticas de radiodifusión y audiovisual de los países signatarios de acuerdo MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Aquí se reúnen el análisis del plexo normativo de cada país y las voces de los actores que han intervenido en las diferentes etapas de su diseño. De este modo, se busca reconstruir los sentidos históricos que se han cristalizado en las normas vigentes, pero además todo aquello que ha quedado fuera de ellas. La reconstrucción de ciertos tramos históricos o de acontecimientos significativos en materia de política nacional nos permite a su vez introducir la dimensión del conflicto, fuerza constitutiva de toda política y que creemos no puede estar ausente en un análisis como el que proponemos.

En el Capítulo V abordamos el estudio comparado de las políticas de radiodifusión y audiovisual en contextos de integración regional. Se organizan, en un primer momento, las dimensiones del análisis y, posteriormente, se trabaja en la comparación de las políticas regionales de la UE, TLCAN y el MERCOSUR. En esta sección se aplica una matriz de análisis diseñada sobre la base del modelo comparativo de Mills del acuerdo y la diferencia.

Para poner en relación esta doble comparación presentamos en el Capítulo VI una discusión argumentada que recupera la herencia de los debates sobre políticas de comunicación en América Latina y produce una interpelación desde la actualidad.

Preguntarse por la democratización en contextos de integración regional es volver sobre una matriz histórica setentina, pero al mismo tiempo producir una rectificación de las definiciones, los objetivos y las urgencias en un mundo en el que las comunicaciones han adquirido un inédito protagonismo. Se ponen en tensión, en esta sección, las definiciones sobre democratización, políticas de comunicación y cultura, diversidad cultural, excepción cultural y derecho a la comunicación para interpelarlas desde la concepción de un espacio público contemporáneo reconfigurado.

Finalmente, en el Capítulo VII se presentan las conclusiones a las que ha llegado esta investigación donde se insiste, en términos de aportes, en la necesidad de discutir en el plano regional la orientación y el destino que tendrán las industrias culturales de radiodifusión o, más ampliamente, del audiovisual no sólo en cada uno de los países analizados sino en la región MERCOSUR en el marco de lo que entendemos como un cambio de paradigma en el diseño de políticas de comunicación (Van Cuilemburg y McQuail, 2003). Se presentan los límites de este proceso de regionalización y se proponen algunas líneas de reflexión y acción.

---

## *Objeto de estudio y objetivos*

---

### *Objeto de estudio*

Esta investigación tiene como objeto de estudio el conjunto de políticas públicas de radio y televisión desarrolladas entre 1991 y 2007 por los socios fundacionales del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y por la unión regional propiamente dicha. Por lo tanto, se estudiarán tanto Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) como Políticas Regionales de Comunicación (PRC). Se consideran, en tal sentido, por una parte los principales procesos de construcción de políticas de radiodifusión y del audiovisual y, por otra, el marco jurídico-normativo que se ha diseñado e implementado en cada país y en la unión regional durante el período, con especial énfasis en la actividad en los actores que han disputado sentidos en la construcción de las políticas. De este modo, se busca articular el sistema normativo con las prácticas institucionales involucradas en el diseño y en la aplicación de las normativas como dos planos inescindibles en el análisis de las políticas de radiodifusión.

Para definir con claridad el objeto que abordaremos es preciso realizar un anclaje teórico. Bustamante, refiriéndose a las políticas de comunicación afirma que “muchos autores han rastreado remontando a varios siglos los comienzos de estas políticas y han encontrado siempre acciones culturales y comunicativas desde el poder”. Pero aún cuando esta disputa inicial entre comunicación/cultura/poder es una marca significativa, al mismo tiempo puede resultar ucrónica, en tanto hablamos de épocas anteriores a la conformación de los estados-nación (2003:34).

Si bien las políticas de comunicación se desarrollan a partir del surgimiento de la radio en la década del '20, vinculadas a la producción de regulaciones y al re-posicionamiento de los actores (Estado, empresas, sociedad civil), en América Latina se enuncian desde los años '70 como disputa política en reclamo por la democratización de las comunicaciones<sup>15</sup> y se las denomina Políticas Nacionales de Comunicación.

---

<sup>15</sup> Recordemos que en Europa, esta discusión se produce mucho antes, a partir de 1945 en torno al principio de servicio público de la radiodifusión.

Inicialmente, las PNC fueron definidas como: “un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país” (Beltrán, [1971], 2007:157).

Esta primera acepción, ubicó en el centro de la escena y de un modo excluyente a los estados nacionales y a sus gobiernos como los únicos sujetos habilitados a tal formulación, pero además entendió a las políticas en un sentido prospectivo y normativo, como formulaciones explícitas. En esta línea las Políticas Regionales de Comunicación podrían definirse en un sentido semejante pero con un alcance que excede las fronteras nacionales. Casi cuarenta años adelante de ese ideario, la definición de las políticas de comunicación y, especialmente de las que se ocupan de la radiodifusión y el audiovisual amplían su alcance incorporando a nuevos actores en una disputa política de sentidos, en la que lo público integra no sólo el conjunto de acciones de las instituciones especializadas del Estado, sino además aquellas políticas impulsadas desde la sociedad civil que luego son reconocidas y alcanzan madurez e institucionalización.

Sin embargo y tal como fuera planteado por Enrique Bustamante las políticas de comunicación, sean estas nacionales o regionales, se manifiestan como acciones pero además como omisiones “de las instancias estatales de todo tipo que de acuerdo a las concepciones y legitimaciones de cada sociedad y cada tiempo histórico, determinan u orientan los destinos de la creación, la producción, difusión y consumo de los productos culturales y comunicativos” (2003:34).

El valor de este modo de entender las políticas de comunicación radica en la posibilidad de analizar tanto las acciones explícitas como las omisiones significativas en función de los parámetros de democratización de las comunicaciones y derecho a la libertad de expresión establecidos en el derecho público internacional en los que se fundamenta este trabajo.

Para abordar con más detalle el análisis de las políticas en su dimensión explícita, recuperamos la definición elaborada por Martín Becerra según la cual las políticas de comunicación constituyen el conjunto de “estrategias y prácticas de ordenamiento, regulación, gestión, financiamiento, y formulación de planes y perspectivas relativas a las actividades informacionales” (2005: 126). Articulada a la definición de Bustamante esta propuesta permite visualizar, por la negativa, el conjunto de “omisiones”.

Sin embargo, lo que no encontramos en las definiciones anteriores es un modo de abordaje que nos permita contemplar la dimensión conflictiva de las políticas de comunicación en tanto disputas de poder entre el Estado y otros actores que –vale decirlo– han modificado significativamente su peso relativo a lo largo de la historia y que si durante décadas contaron con el beneplácito de los estados nacionales, hoy en algunos casos que estudiamos han llegado a desafiar su poder. Nos referimos a los grupos de presión y conglomerados económicos que ubicamos en el sector privado-comercial.

No aparecen tampoco enunciadas en esta disputa por la hegemonía las organizaciones de la sociedad civil que, como veremos a lo largo de la investigación, tienen una presencia destacada tanto en el plano nacional como internacional a la hora de definir los nuevos parámetros de las políticas de comunicación sobre radiodifusión y audiovisual.

Por cierto, tampoco quedan incluidas como actores relevantes las organizaciones supranacionales que gravitan de un modo cada vez más explícito sobre las decisiones que los países adoptan en la materia. (vgr: el GATS, formulado en el seno de la OMC).

En este sentido, si bien el objeto de análisis de esta investigación está conformado por las políticas públicas que los estados han llevado adelante en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como las que se han dado de un modo rudimentario en la unión regional en cuanto tal, el análisis no puede dejar de considerar que las políticas no se agotan en el estudio de los plexos normativos, sino que se completa con una recuperación crítica del conjunto de omisiones significativas y se hilvana con la historización de las luchas que han llevado adelante los diferentes actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial) por imponer sus sentidos o sus intereses.

Por otra parte es necesario establecer los sentidos de lo que llamamos políticas de radiodifusión y políticas del audiovisual. Como fue señalado en la introducción, radiodifusión y audiovisual son dos términos que guardan proximidad y que en algunas ocasiones son utilizados como sinónimos. Las políticas de radiodifusión *strictu sensu* se vincularon históricamente a ordenamientos que tenían por objeto el uso y administración del espectro radioeléctrico. Se

contemplaban, por lo tanto, todas las políticas vinculadas a la radio y la TV hertziana. Las políticas del audiovisual, por su parte, se ocuparon principalmente de la televisión<sup>16</sup>, el cine y el video.

No existe un acuerdo definitivo sobre los límites y las diferencias entre radiodifusión y audiovisual. Si consideramos, por caso, la Directiva sobre Servicios Audiovisuales (AMSD)<sup>17</sup> aprobada por la Unión Europea en 2007 vemos que se ha excluido a la radiofonía por cuanto *el término "audiovisual" debe hacer referencia a imágenes en movimiento, acompañadas o no de sonido, por lo que no comprende la transmisión de audio ni los servicios de radio.* (AMSD Cons. Nº 16, 17, 22). En el caso argentino, en cambio, y aún cuando la AMSD ha servido como una de las referencias fundamentales en el diseño de la reciente ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, se ha optado por un uso integral del concepto de audiovisual. La ley 26.522/09 fija que la comunicación audiovisual “comprende la radiodifusión televisiva, hacia receptores fijos, hacia receptores móviles así como también servicios de radiodifusión sonora independientemente del soporte utilizado, o por servicio satelital con o sin suscripción, en cualquiera de los casos”. (Ley 26.522 Cap. II. Art. 4). La radiodifusión, por su parte, es entendida como “la forma de radiocomunicación<sup>18</sup> destinada a la transmisión de señales para ser recibidas por el público en general o determinable. Estas transmisiones pueden incluir programas sonoros, de televisión y/u otros géneros de emisión, y su recepción podrá ser efectuada por aparatos fijos o móviles”. Se incluyen en esta categoría: radiodifusión abierta, móvil, por suscripción, por suscripción con uso de espectro radioeléctrico y por suscripción mediante vínculo físico, tanto si es sonora como televisiva.

Como puede observarse, los usos de los términos necesitan vincularse al contexto histórico en el que están siendo empleados. En esta investigación, se utilizan ambos conceptos siguiendo la tendencia europea ya que al trabajar con diferentes países y procesos de regionalización, hemos considerado más adecuado establecer la distinción. Para el análisis de los casos nacionales el término radiodifusión resulta aceptable por cuanto las legislaciones que regularon durante gran parte del período de análisis la radio y la televisión denominaron a la actividad de este modo. En el caso de los bloques regionales, en cambio, el vínculo entre las industrias culturales de cine, video y

---

<sup>16</sup> La categoría incluye la televisión por aire, con vínculo físico (cable) y por satélite, los audiovisuales discontinuos como el video y el cine y los desarrollos a los que habilitan la convergencia de tecnologías digitales tales como la Televisión Digital Terrestre (TDT).

<sup>17</sup> Audiovisual Media Services Directive.

<sup>18</sup> Radiocomunicación es toda telecomunicación transmitida por ondas radioeléctricas.

televisión se vuelve más próximo dado el proceso de valorización que adquieren estos medios en tanto mercancías. La radiofonía no adquiere la misma escala. Aquí resulta más acertado referirse a políticas del audiovisual.

Por estas razones en tanto nuestro objeto de estudio son las políticas de radio y TV que se diseñan e implementan en diferentes países pero además en bloques regionales utilizaremos las denominaciones radiodifusión para referirnos de un modo más acotado a las PNC y en un sentido más amplio audiovisual cuando trabajemos en relación a las PRC.

### *Objetivo general*

Analizar comparativamente las políticas públicas de radio y TV que tuvieron lugar entre 1991 y 2007 en los países signatarios del Mercado Común del Sur y al interior de la unión regional a fin de establecer líneas de continuidad y ruptura entre los casos nacionales y producir interpretaciones acerca del diseño de políticas regionales sobre radiodifusión y/o audiovisual frente a los procesos de valorización de las comunicaciones y a su incorporación en tanto mercancía transable en el comercio de servicios.

### *Objetivos específicos*

- Determinar la presencia o ausencia de Políticas Regionales de Comunicación en el seno del Mercado Común del Sur.
- Diseñar una matriz comparativa en términos de la economía política de la comunicación y la cultura, que permita analizar las industrias culturales del sector audiovisual (radio, TV abierta y de pago) en los países que integran el MERCOSUR.
- Analizar las Políticas Nacionales de Comunicación de cada uno de los países que integran el MERCOSUR, particularmente aquellas referidas al sector de radiodifusión y el audiovisual.
- Observar la incidencia que la agenda MERCOSUR ejerce en las políticas nacionales de radio y TV en cada uno de los países que lo integran.
- Producir explicaciones acerca de la presencia o ausencia de Políticas Regionales de Comunicación en el seno del Mercado Común del Sur.



- Trazar los nuevos mapas de poder y los actores regionales que se articulan en torno al sector radiodifusión al interior del MERCOSUR a partir de la década del '90.

- Realizar un estudio comparativo sobre políticas de comunicación y cultura respecto de dos procesos de regionalización contemporáneos al MERCOSUR: UE y TLCAN.

---

## *Problema e hipótesis*

---

### *Problema*

Tomando como antecedentes la transformación del sector info-comunicacional<sup>19</sup> acontecida a partir de la década del '80, y su impacto en los procesos de valorización de las mercancías culturales producidas industrialmente, considerando que la transnacionalización del sector privado-comercial dedicado a la radiodifusión que ha tenido lugar en los últimos 20 años se orienta a la creación de conglomerados y a la centralización del capital y reconociendo que durante los años '90 se producen definiciones importantes en materia de regionalización y la conformación de bloques regionales y sub regionales de estados que disputan participación y definen autonomía en esferas supranacionales de gobernanza global, esta investigación buscará elucidar las razones por las cuáles la unión subregional Mercado Común del Sur desestimó entre 1991 y 2007 el diseño de un cuerpo integrado, explícito y duradero de políticas regionales de radio y televisión, cuando la evidencia muestra que:

- 1) Los socios que integran el MERCOSUR están produciendo desde 2003 de un modo paralelo reajustes en sus sistemas legislativos fundados en las tendencias legiferantes más progresistas a nivel internacional que consideran que la actividad de radiodifusión y más ampliamente del audiovisual continuo constituye una materialización del derecho humano a la libertad de expresión
- 2) Otros procesos de regionalización contemporáneos, como la Unión Europea o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han incluido explícitamente en sus agendas el tema, ya sea con el objeto de exceptuarlas o de liberalizar su intercambio y,

---

<sup>19</sup> Incluimos en este sector al conjunto de actividades e industrias de la información y la comunicación que comprende a las industrias gráfica, audiovisual, de telecomunicaciones y de microinformática.

3) De no ser exceptuadas explícitamente, las industrias culturales entre las que se incluye el audiovisual continuo, quedarían incluidas en función de los acuerdos de comercio de servicio suscriptos entre los socios de la unión como un servicio transable.

### *Hipótesis de trabajo*

1. Desde su conformación y hasta el año 2007 inclusive, el Mercado Común del Sur a diferencia de otros procesos de regionalización no formuló políticas de radio y televisión regionales entendidas como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales porque no identificó el tratamiento de las industrias culturales como un problema controversial para el que se requieren estrategias específicas.

2. Los países miembros de la unión regional actúan de modo independiente respecto de los demás socios en cuanto a la formulación de sus Políticas Nacionales sobre radiodifusión y audiovisual y paulatinamente avanzan hacia el final del período en formulaciones de mayor complejidad en las que se reconocen los principios básicos de la lucha por la democratización de las comunicaciones.

3. El período analizado no se caracteriza por una acefalía normativa en Políticas Nacionales de radiodifusión y del audiovisual, sino por una regulación explícita que, al menos durante la primera década regulará de modo excluyente a favor de los intereses del sector privado-comercial para luego readecuarse a la incorporación de las demandas de los otros sectores. En este proceso reconocemos influencias recíprocas entre los países y una fuerte motivación vinculada al cambio de signo político en la región que tiene lugar desde 2003.

4. Los marcos regulatorios sobre radiodifusión que se registran durante el período analizado en los países del MERCOSUR han habilitado por acción u omisión transformaciones significativas en la estructura de propiedad de los medios, a favor del sector privado-comercial, y en desmedro de los sectores público y social-comunitario.

5. Las políticas nacionales sobre radiodifusión participan de una *sintaxis interrumpida*<sup>20</sup> entre marcos regulatorios y prácticas institucionales.

---

<sup>20</sup> Expresión utilizada por el profesor argentino Sergio Caletti para referirse al desacople actual entre las políticas de comunicación y los proyectos políticos emancipatorios en el marco de los cuales surgieron en los '70. Utilizo esta expresión para referir una desarticulación, un diálogo intermitente y por ello asincrónico.

---

*Parte I*

---

---

# Capítulo I

## Fundamentos teórico-conceptuales

---

### *Resumen del capítulo*

En este primer capítulo hemos buscado desarrollar un marco teórico-conceptual *pertinente al objeto* (Becerra Artieda, 2002). Esto implica un abordaje que explícitamente recortará aquella problemática referida a las políticas de comunicación nacionales, y regionales considerando a tales fines las relaciones de poder que se expresan en el sistema de producción económico del sector de la radiodifusión y el audiovisual y las controversias que esto genera en el nivel cultural. Se contemplan en esta línea los marcos histórico-políticos desde los que se abordó inicialmente el tratamiento de las políticas de comunicación en tanto núcleo teórico, es decir los estudios realizados por la Economía Política de la Comunicación y la Cultura (EPCC). Trabajamos sobre la base de sus principales referencias en Europa y América del Norte para llegar a las formulaciones que, nutridas por estas reflexiones, se alumbraron en América Latina y que tempranamente alcanzan a formalizarse con un tono claro y distinto.

La estrategia teórica se orienta, por lo tanto, de una parte a la puesta en historia de la problemática de las políticas de comunicación formulada en el seno de un debate que fue teórico pero también político, que tuvo su apogeo entre mediados de los años ´60 y principios de los ´80 y abrió la discusión sobre los límites y posibilidades de democratización de las comunicaciones en un mundo en el que los flujos de información se evidenciaban como unidireccionales y donde las asimetrías entre el norte y el sur comenzaban a disputarle espacio a la escisión entre el este y el oeste propiciada por la guerra fría. De este modo buscamos situar históricamente el inicio del debate para mostrar su devenir contemporáneo y establecer líneas de continuidad y ruptura en relación al caso analizado en este trabajo.

Por otra parte se abordan los ejes vinculados al problema de investigación planteado tales como el tratamiento de las industrias culturales en los procesos de regionalización iniciados en la década del ´90, la valorización de las mercancías culturales y su transformación a la luz de la

digitalización y la convergencia tecnológicas y el impacto de la transformación en las estructuras de propiedad de los medios de comunicación en el diseño de políticas democráticas de comunicación, entre otros. Este recorrido nos permitirá finalmente definir y especificar las categorías teóricas que se aplicaron en esta investigación

---

### *I.1. Economía Política de la Comunicación y la Cultura: constitución del campo*

---

Para el análisis de las políticas de comunicación nacionales y regionales trabajamos a partir de las formulaciones teóricas realizadas por los estudios de Economía Política de la Comunicación y la Cultura, en particular por la línea crítica desarrollada al interior de esta tradición y cuyos fundamentos básicos parten del diagnóstico acerca de la necesidad de estudiar de modo integrado *las relaciones de poder expresadas en el sistema de producción económico y en el nivel cultural*. La EPCC analiza el modo en el que la comunicación y la cultura participan del proceso de acumulación del capital, esto abarca a su vez diversos problemas vinculados al rol de los medios en el proceso de acumulación del capital, las relaciones de poder que se expresan en el sistema cultural en el marco de una creciente integración de los medios de comunicación en la estructura económica, la estratificación y las desigualdades de clases, las condiciones de producción, distribución e intercambio de las industrias culturales, las relaciones entre los centros de poder político y los centros de poder económico; en suma: a las clases sociales, los medios de comunicación, las relaciones entre producción material y producción intelectual y las políticas de comunicación (Herscovici et.al, 1999).

La EPCC ha sido definida por Vincent Mosco como “el estudio de las relaciones sociales, en especial las relaciones de poder, que constituyen la producción, la distribución y el consumo de recursos, incluidos los recursos de comunicación” (En Bolaño, 2007:49).

Los aportes iniciales de la EPCC al campo de la comunicación los realizan en la década del '60 dos grupos de investigación: uno de procedencia norteamericana que inician Dallas Smythe y Herbert Schiller siguiendo la tradición de Paul Baran y Paul Marlor Sweezy, el otro conformado por las investigaciones de los británicos Nicholas Garnham, Graham Murdock y Peter Golding y los franceses Bernard Miège, Patrice Flichy y Dominique Leroy (Herscovici et.al. 1999:12).

Los investigadores norteamericanos se propusieron revisar el modo en que los medios funcionaban en relación a la macroeconomía articulándose a otras instituciones del sistema capitalista. Sus análisis no fueron económicos en un sentido estricto, sino que procuraron establecer relaciones entre las dimensiones económicas e ideológicas de los medios de comunicación, señalando su ubicación en el marco de la estructura económica internacional. La historia de su emergencia es relatada por Ana Segovia:

“En el otoño de 1960 salió a la luz *On the Political Economy of Communications*, del canadiense Dallas Smythe, años después de que su curso de doctorado sobre Economía Política de la Comunicación –el primero– comenzara a impartirse en la Universidad de Illinois. En él presentaba una de las primeras aplicaciones de la Economía Política al campo comunicativo, y definía este enfoque como el estudio de los procesos económicos y las políticas de comunicación, su interrelación e influencia mutua en otras instituciones sociales. A finales de esa década, su compañero y continuador del curso de doctorado mencionado, Herbert Schiller, publicaba *Mass Communication and American Empire*, en el que realizaba una investigación profunda y detallada de la relación existente entre el complejo militar industrial (interrelaciones entre corporaciones y organizaciones gubernamentales) y las industrias de la comunicación en EE.UU” (Segovia, 2006).

Contra el behaviorismo positivista, y las definiciones althusserianas de los aparatos ideológicos del Estado, los primeros trabajos de Herbert Schiller se inspiraron en la filosofía freireana, de la *Pedagogía del oprimido* (1970). En 1974, en *Los manipuladores de cerebros*, sostenía siguiendo a Paulo Freire que “la manipulación de las mentes humanas es un instrumento de conquista” (13) y que son los medios de comunicación masiva quienes tienen a su alcance el poder de concretarla. Afirmaba:

“Los medios de manipulación son muchos, pero, evidentemente, el control del aparato de información y de ideas en todos los niveles es una cosa esencial. Esto se asegura mediante una regla simple de la economía de mercado. La propiedad y el control de los medios de comunicación de masas, como todas las otras formas de propiedad, está al alcance de los dueños del capital. Es inevitable que las estaciones de radio y televisión, los diarios y las revistas, la filmación de películas y la edición de libros estén en manos, sobre todo, de cadenas empresarias y de conglomerados de medios. Así, el aparato está listo para asumir un papel activo y hegemónico en el proceso de manipulación” (1974:17).

Para la misma época, del otro lado del Océano Atlántico, Graham Murdock y Peter Golding publicaban en Inglaterra *For a Political Economy of Mass Communications* (1974), donde postulaban la necesidad de pensar las determinaciones mutuas entre las dimensiones ideológica, económica y política. Señalaban entonces que existen dos razones por las cuales los medios son

importantes en la vida de la gente; 1) les proveen las facilidades para que ocupen gran parte de su tiempo libre y 2) son la mayor fuente de información y explicación de los procesos sociales y políticos. En este sentido, los medios juegan un importante rol en la determinación de formas de conciencia y en los modos de expresión y acción, de ahí la importancia de explicar cómo se distribuye el poder y de qué modo se producen los procesos de legitimación. Un punto de partida para la economía política de los medios masivos –agregaban– es el reconocimiento inicial acerca de los medios como organizaciones industriales y comerciales que producen y distribuyen mercancías (1974).

La tercera línea se conforma en torno al *Groupe de Recherches sur les Enjeux de la Communication* (GRESEC) fundado en 1978 por los economistas franceses Bernard Miège e Yves de la Haye. Se incluyen en este grupo a Patrice Flichy y Dominique Leroy quienes se abocarán a un análisis empírico de más precisión sobre la economía de los medios, apartándose de este modo de las formulaciones que ponían el acento en la ideología o las instituciones. Sus especificaciones en torno a las distintas formas del trabajo cultural y a la valorización de los productos culturales son destacadas. En esta línea se inscriben asimismo los trabajos más recientes de los investigadores españoles Enrique Bustamante y Ramón Zallo, y del canadiense Vincent Mosco.

---

## *I.2 Controversias constitutivas*

---

La ECPP es un campo de reflexiones que ha construido su identidad a partir relaciones controversiales con otras escuelas, corrientes y teorías.

En los años ´50 tienen lugar sus definiciones fundamentales, a partir de la explícita oposición a los estudios americanos de cuño funcionalista, el distanciamiento de la perspectiva frankfurtiana y la ruptura con el grupo de intelectuales críticos de Birmingham.

Los estudios funcionalistas, también denominados pluralistas, entendieron a la sociedad como un complejo de grupos e intereses en el que las empresas de medios aparecían como sistemas organizativos con amplios márgenes de autonomía respecto del Estado, los partidos políticos y los grupos de presión. Los medios se presentaban como entidades independientes controladas por una elite, mientras que las audiencias tenían la capacidad de manipular a los medios en diferentes formas, según sus disposiciones. Contrariamente, la EPCC asumirá la importancia de la estructura económica en el funcionamiento de los medios, y definirá como un error el traslado mecanicista de

los efectos de los medios que supone el conductismo en abierta oposición a las investigaciones sobre comunicaciones masivas que por entonces desarrollaban Paul Lazarsfeld y Wilbur Schramm.

Las críticas a la Escuela de Frankfurt, por su parte, suponen la ruptura con ciertos análisis marxistas que, a partir de una aceptación no problemática del modelo base-superestructura, entienden a los medios de comunicación como instrumentos del dominio de las clases en el poder y, por lo tanto, eliminan cualquier influencia de las relaciones económicas en el proceso de significación. Garnham (1979) señala un principio de contradicción aquí ya que curiosamente están ausentes de esta posición los principios elementales de la Escuela de Frankfurt, por cuanto fueron Adorno y Horkheimer quienes percibieron originalmente las transformaciones acontecidas en el capitalismo monopolístico a causa de la industrialización de la superestructura y de su invasión por la estructura. Se refiere a “la exactitud de esta intuición original” de los frankfurtianos cuando develan, por ejemplo, las relaciones de subordinación que entablan los monopolios de la cultura con otros monopolios industriales, de mayor peso y poder, que determinan y obligan a los primeros a someterse a las idénticas lógicas del mercado. Con estas salvedades, las críticas a Frankfurt se orientarán a la ausencia de un análisis concreto de la noción de clase y al modo en que estos intelectuales desestimaron la naturaleza económica de las industrias culturales.

Con relación a los Cultural Studies, existe una escisión originaria que marcará la divergencia de los rumbos entre el grupo de Leicester que adoptó una interpretación relacionada con la EPCC orientada a enfatizar la centralidad de la propiedad económica y la influencia directa ejercida por el Estado y las estructuras de mercado y el grupo de Birmingham, que en cambio tendrá un enfoque alternativo, radical y culturalista y se vinculará desde entonces al Centre for Contemporary Cultural Studies (CCCS). Ellos atribuirán la subordinación de los medios al control ideológico. Bolaño y otros señalan al respecto que:

Si bien puede considerarse que ambos parten del proyecto común de oposición a las tesis behavioristas, así como de un manifiesto proyecto político compartido de revalidación de la clase trabajadora, artículos recientes indican una escasa intención de recorrer caminos al menos paralelos. Si bien desde la economía política se han elogiado los trabajos de Raymond Williams, Edward Thompson y Stuart Hall por su rescate de la cultura ordinaria y el análisis de la confrontación y la resistencia de las clases populares, también se ha criticado que los últimos desarrollos de los estudios culturales se han visto acompañados por el olvido de temas como clase y poder (1999:17).

En opinión de Garnham (1983), a pesar de llegar a conclusiones distintas tanto unos como otros acuerdan en que la actual fase de desarrollo del llamado capitalismo monopolista se



caracteriza por: “a) una concentración sin precedente de los capitales en todos los sectores clave de la tradicional producción industrial y, al mismo tiempo, una caída del margen de beneficio, b) el consiguiente problema de la valorización que impulsa excesivamente al capital a buscar otras áreas de inversión, c) y el concomitante desarrollo del llamado sector terciario, caracterizado por la industrialización de sectores organizados hasta entonces en forma más primitiva” (29).

De todas formas, la EPCC, a diferencia de los estudios culturalistas, no reconoce la autonomía de los niveles ideológico y político por sobre el nivel económico en el proceso de producción social de significaciones. Los estudios culturales, si bien parten de una matriz marxista, no problematizan la relación base-superestructura y, por lo tanto, “entienden a los medios de comunicación como instrumentos del dominio de las clases en el poder”. En relación a este desencuentro, Garnham señala con agudeza que “para trasladar y cumplir las promesas de su proyecto original, los estudios culturales ahora necesitan reconstruir los puentes hacia la economía política, que quemaron en su precipitada carrera hacia los placeres y las diferencias del posmodernismo”<sup>21</sup> (1998:122).

---

<sup>21</sup> Alude con esta afirmación a la crisis que tiene lugar en los Estudios Culturales en relación a lo que se nombró como “Nuevo Revisionismo” Este tema fue abordado en el conocido debate entre Curran-Morley de los ‘90. Allí se pone en cuestión la deriva hacia el relativismo que tendrán los estudios culturales desde los ‘80, y además se hace explícita una contigüidad problemática entre los estudios culturales y los estudios pluralistas o liberales norteamericanos. Curran hablará de la emergencia de un nuevo movimiento revisionista que surge en el seno de los Estudios Culturales en la década del ‘80 y que califica como un retorno a viejas ideas. Al respecto, afirma con sarcasmo que lo que hacen estos estudios es recalentar los viejos platos del pluralismo y presentarlos como si fueran la *nouvelle cuisine*. Se refiere básicamente a una complicada deriva que diagnostica en los estudios culturales sobre medios y audiencias que tienen como efecto de sentido un acercamiento difícil de defender entre los estudios culturales y los estudios pluralistas, es decir las investigaciones cuya filiación de origen es la Mass Communication Research. Morley reconoce las críticas de Curran, pero afirma que si bien el tema del poder ha tendido a escabullirse en los estudios del nuevo revisionismo no deben igualarse sin embargo la cuestión de lo macro y de lo micro, ni identificarse lo macro con lo real. Le critica a Curran que la historia que escribe no podría haber sido contada hace 15 años y que lo que el nuevo revisionismo trae es una transformación de la interpretación del campo de los estudios sobre audiencia así como del encuentro entre los estudios culturales y la semiología. Admite asimismo el ambivalente legado foucaultiano que ha producido un descentramiento en las investigaciones sobre comunicación y reconoce que John Fiske con su teoría de la autonomía de la audiencia, la democracia semiótica y la lectura optimista/redentora de los medios es una deriva hacia un pluralismo posmoderno. Su argumentación se sustentará en dos premisas 1) En línea con la propuesta de Hall en “Encoding/Decoding” sostendrá que la audiencia siempre es activa y 2) que el contenido de los medios es siempre polisémico.

---

### *1.3 Un diálogo productivo*

---

En 1979, en su *Contribution to a Political Economy of Mass Communication* (traducida al español como *La cultura como mercancía*) Nicholas Garnham propone una de las discusiones centrales que vertebran aún hoy los planteos de la EPCC. Define allí la necesidad de elaborar una economía política de las comunicaciones de masas en tanto las teorías marxistas disponibles resultan inadecuadas “en gran parte, porque ofrecen explicaciones reductivas que dan lugar a un determinismo económico simplista o a las hipótesis de una autonomía de la ideología” ([1979] 1983: 21). Precisamente es la productividad de la relación entre lo económico y lo ideológico lo que necesita ser explicada a fin de poder inscribir en una secuencia histórica las transformaciones que han tenido lugar entre producción material y producción intelectual en la estructura del capitalismo contemporáneo. La primera objeción la realiza en contra de la aceptación no problemática del modelo estructura-superestructura althusseriana, según la cual los medios de comunicación masiva operan sólo en el plano superestructural como aparatos ideológicos de dominio de las clases en el poder. Esta posición ignora según Garnham “tanto los efectos concretos de la subordinación de la producción y de la reproducción cultural a la lógica global de la producción capitalista de las mercancías como la especificación de las diferentes y cambiantes relaciones entre los niveles económico, ideológico y político” (op.cit: 21). La segunda objeción arremete contra la pretendida autonomización de la superestructura de los niveles político e ideológico. Este análisis –según el autor– termina por eliminar la llamada “determinación en última instancia”.

Garnham avanza en una programática de la economía política de las comunicaciones de masas, definiendo que son objetos de interés de estas investigaciones: 1) el estudio de los medios, no en tanto aparatos ideológicos del Estado, sino en cambio como entidades económicas que desempeñan funciones de creación de plusvalía por medios directos o indirectos, 2) el desafío a la teorización althusseriana, discutiendo la relativa autonomía de los niveles económico, político e ideológico en el análisis de los medios, señalando en cambio su copresencia. La tesis central de este trabajo afirma, por tanto, que “en el contexto histórico del capitalismo monopolista la superestructura se ha industrializado” (24).

Esta discusión se desarrolla asimismo en el territorio de la política. Aquí Garnham produce un diálogo diferido con el trabajo de uno de los padres fundadores de los Estudios Culturales:

Raymond Williams, en el que si bien le reconoce su capacidad para devolver al análisis cultural el componente materialista –una “corrección necesaria” dirá– sostiene que su posición resulta insuficiente para dar cuenta de la necesaria diferenciación entre lo material y lo económico. En efecto, Williams en su trabajo de 1980 *Problems in materialism and culture* alimenta una discusión en torno a la metáfora estructura-superestructura por considerarla insuficiente para explicar la producción material de la política en tanto consolidación de un orden hegemónico para concluir afirmando que “toda clase dominante produce siempre materialmente un orden social y político”. Este razonamiento había sido anticipado en *Marxismo y Literatura* (1977) cuando decía que “en oposición a su desarrollo en el marxismo, no son la base y la superestructura las que necesitan ser estudiadas, sino los verdaderos procesos específicos e insolubles dentro de los cuales, desde un punto de vista marxista, la relación decisiva es la expresada por la compleja idea de determinación” (Williams [1977] 1997:101).

Para Garnham, sin embargo, “mientras la materialidad política, es decir el alimentarse de todo el excedente social de la producción material, es un fenómeno general universal, las formas a través de las cuales dicho excedente es extraído y distribuido y la relación entre ese tipo de formación económica y esa forma política son históricamente distintas y específicas” (1979:27). Por tanto, es necesario comprender que el momento actual de desarrollo del capitalismo monopolista implica una transformación histórica en la que se ha pasado de la cultura como formación superestructural a la cultura como parte de la producción material. De modo que a diferencia de lo que ocurría en etapas anteriores del capitalismo, el costo de la producción y reproducción cultural (el plus trabajo) no se financia con el excedente que proviene del trabajo productivo de la estructura, consecuentemente la relación económica directa de influencia del capitalista en su redistribución es modificada. Esto es, si bien las relaciones de influencia no desaparecen, el control se ha desplazado desde la producción intelectual hacia la producción de mercancías. Para este autor “la absorción de la esfera de la reproducción social en el universo de la producción de mercancías” se caracteriza por: a) una creciente competitividad internacional y entrada de transnacionales en las empresas de medios con la consiguiente penetración de productos internacionales, sobre todo anglosajones en los mercados nacionales, b) intentos del capital por incrementar su productividad c) y persistentes intentos de abrir nuevos mercados con objeto de absorber el capital en exceso. Destaca, finalmente,

que estas operaciones “implican estrechas alianzas entre capital privado y Estado en un intento de descargar los costes del sistema de distribución sobre el contribuyente” (30)

Williams, por su parte, reflexionará acerca de la necesidad de superar el binarismo estructura-superestructura como condición para comprender desde la sociología de la cultura la centralidad de los estudios de economía política de los *mass media* al afirmar que:

“Los principales sistemas de comunicaciones modernos constituyen hoy con tanta evidencia instituciones clave dentro de las sociedades capitalistas avanzadas que requieren el mismo tipo de atención, al menos inicialmente, que la otorgada a las instituciones de la producción y distribución industrial. Los estudios sobre la propiedad y el control de la prensa capitalista, del cine capitalista, de la radio y la televisión capitalistas y capitalistas de Estado, se entrelazan, histórica y teóricamente con los análisis más amplios sobre la sociedad capitalista, la economía capitalista y el Estado neocapitalista. (...) Por encima y más allá de sus resultados empíricos estos análisis fuerzan una revisión teórica de la fórmula de base y superestructura y de la definición de la fuerzas productivas, dentro de un área social en que la actividad económica capitalista en gran escala y la producción cultural son hoy inseparables. Hasta que se produzca esta revisión teórica incluso el mejor trabajo de los empiricistas radicales y anticapitalistas es en última instancia oscurecido o absorbido por las estructuras específicas teóricas de la sociología cultural burguesa” (Williams, [1977] 1997:159).

Garnham (MC&S 1979. 1:123-146) responderá a esta demanda dos años más tarde al destacar, no sin cierto asombro, la posición “aislada” que adopta Williams para discutir con la “sociología cultural burguesa” habida cuenta de que en la línea de los estudios culturales el reconocimiento de esta necesidad de una “revisión teórica” de los fundamentos del marxismo ortodoxo (base-superestructura) –que a su vez se inscribe en una reflexión que pone en valor el abordaje de los sistemas de comunicación modernos en clave cultural y económica– no tiene antecedente y no tendrá, a pesar de este diálogo, una consecución en el tiempo. En efecto la postura hacia la que avanza Williams en *Marxismo y Literatura* es interpretada por Garnham como un intento por romper con el idealismo para formular su propio “materialismo cultural”.

---

#### *1.4 El agujero negro*

---

Es también en la década del '70, cuando se publica en Estados Unidos “Communications: blindspot of western marxism”<sup>22</sup> de Dallas Smythe (1977). La tesis central de este artículo postula que los estudios marxistas se han preocupado centralmente por la ideología y no en desentrañar cómo los medios masivos participan en la reproducción del capital. Estos análisis han descuidado el

---

<sup>22</sup> “Comunicaciones: agujero negro del capitalismo occidental”. Publicado originalmente en 1977 en el Canadian Journal of Political and Social Theory, vol. 1, n.º 3

significado económico y político de los sistemas de comunicación masiva, afirma. Para Smythe, “la primera pregunta que el materialismo histórico debe hacerse es a qué función económica del capital sirve el sistema de comunicaciones masivas para intentar comprender su rol en la reproducción de las relaciones de producción capitalistas” (1).

Para este autor, el conjunto de los medios de comunicación masiva así como instituciones asociadas a ellos que se ocupan de la publicidad, la investigación de mercado y las relaciones públicas constituyen un agujero negro para la teoría marxista, que las agrupa bajo la difusa denominación de “industrias de la conciencia”.

Smythe interpela al marxismo occidental desde una provocación: ¿Cuál es en verdad la “mercancía” de la producción masiva de comunicaciones financiada por la publicidad? Y lo hace desde la certeza de una respuesta consolidada: para el materialismo la “mercancía” no es otra cosa que las audiencias de radio y TV y los lectores de prensa. “La realidad material bajo el capitalismo monopólico es que todo el tiempo de vigilia para la mayor parte de la población se corresponde con el tiempo de trabajo”, cuando este tiempo de trabajo propiamente dicho finaliza lo que sigue es el tiempo de las audiencias solventadas por los anunciantes. La pregunta es, entonces, *¿Quién paga por esto?*. Contrariando la tesis según la cual la publicidad produce una “manipulación de las audiencias” –propuesta por Baran y Sweezy– avanza hacia un desmontaje explicativo de la cadena de valor que se conforma entre medios, audiencias y publicidad. A tal fin, formula una serie de preguntas y respuestas sobre la base de las cuales construye su crítica y que podemos sintetizar como sigue:

1) ¿Qué compran los anunciantes con su gasto publicitario? Lejos de una acción infundada o altruista, ellos están pagando por una audiencia predecible. Estas audiencias son su mercancía. En tanto tales, son tratadas como otras mercancías y por lo tanto se les asigna un valor.

2) ¿Cómo se aseguran los anunciantes de lo que están comprando cuando compran audiencias? Aquí hace su entrada el subsector de la investigación de mercado.

3) ¿Qué instituciones producen la “mercancía” que los anunciantes compran con sus inversiones publicitarias? Los propietarios de los medios.

4) ¿Cuál es la naturaleza del contenido de los medios masivos en términos económicos, en el capitalismo monopólico? Los contenidos informativos, de entretenimiento y educativos son

caracterizados como un “*free lunch*” que finalmente sirve para reclutar a nuevos miembros de la audiencia y /o para fidelizar a los ya existentes.

Para Smythe debe analizarse la cadena de valorización en la que los medios venden a los anunciantes la promesa de una audiencia atenta y tipificada. Los anunciantes, por cierto, “controlan” que esta promesa tenga una correspondencia material a través de agencias de marketing.

Este texto inicia un debate teórico fértil acerca de la ausencia de una teoría materialista de la comunicación de masas que encuentra eco en la réplica de Graham Murdock de 1978<sup>23</sup>. En “Los agujeros negros del marxismo occidental: Respuesta a Dallas Smythe”, el autor procura desmontar las críticas de Smythe, y su visión “sobresimplificada”<sup>24</sup> tanto de la tradición como de la experiencia histórica de los teóricos europeos. Su argumento dirá “peca de algo parecido a la exageración” (13). Afirma, en cambio, que si bien es cierto que “los temas centrales del marxismo occidental son precisamente aquellos que no fueron suficientemente desarrollados por Marx y el marxismo clásico, [esto es] la naturaleza del Estado capitalista moderno; el papel de la ideología a la hora de reproducir las relaciones de clase, la problemática posición de los intelectuales; y la formación de la conciencia en condiciones de consumo masivo”, existen provechosas fuentes analíticas y conceptuales desarrolladas por el marxismo europeo para avanzar en esa dirección.

“Smythe tiene razón sin duda alguna respecto al *infra* desarrollo del análisis económico en el trabajo sobre cultura y comunicación en el marxismo occidental. Sin embargo, no es el único con esta percepción. Un gran número de marxistas europeos se unirían a él para recorrer gran parte de ese camino. Las publicaciones más recientes de Raymond Williams, por ejemplo, están salpicadas de ataques hacia las versiones del marxismo que sobrestiman el papel ideológico de las comunicaciones. Como dijo en un artículo reciente, «el error principal» es que sustituyen el análisis de la ideología «con sus funciones operativas en segmentos, códigos y textos» por el análisis materialista de las relaciones sociales de producción y consumo” (12).

Pese a que reconoce, junto a Smythe, la necesidad de analizar los sistemas contemporáneos de comunicación de masas como parte integrante tanto de la base económica como de la superestructura así como su ubicación dentro de corporaciones de mayor envergadura en las economías occidentales, (y aún cuando puede rescatar el enfoque teórico diferenciado de Smythe que en contraste con la mayoría de las discusiones marxistas, se fundamentará en *El Capital* y los

---

<sup>23</sup> Publicado originalmente en *Canadian Journal of Political and Social Theory*, vol. 2, N° 2 (primavera/ verano 1978), pp. 109-119, bajo el título “Blindspots About Western Marxism: A Reply to Dallas Smythe”.

<sup>24</sup> Este es el propio “agujero negro” de Smythe dirá Murdock.

*Grundrisse*<sup>25</sup>), va a señalar tres cuestiones básicas para una teoría materialista de los medios de comunicación que a su juicio han sido omitidas: *las relaciones económicas del Estado con los medios, la reproducción ideológica y lucha de clases*. Para Murdock, en “Communications: blindspot of western marxism”:

“1. Smythe subestima drásticamente la importancia y centralidad del Estado en el capitalismo contemporáneo: en un esfuerzo por mantener sus márgenes de beneficio estos conglomerados multimedia emergentes han buscado nuevos mercados, extendiendo como consecuencia su alcance e influencia (...) Sin embargo, al mismo tiempo, según se profundizaba en la crisis, el Estado ha asumido un papel cada vez más importante a la hora de formular y dirigir la actividad económica y la política con la intención de garantizar las condiciones necesarias de existencia para una acumulación continuada. El resultado es una indisoluble pero contradictoria relación entre el Estado capitalista centralizado por una parte y el monopolio concentrado del capital por otra. [Por lo tanto] si el marxismo pretende ir más allá del análisis crítico del capitalismo para desarrollar un análisis genuinamente comparativo de las transformaciones sociales necesita urgentemente de un marco adecuado para conceptualizar las relaciones complejas y cambiantes entre los modos de producción y modelos de Estado.

2. La preocupación de Smythe sobre las relaciones entre comunicación y publicidad le lleva a minusvalorar la función independiente del contenido de los medios a la hora de reproducir las ideologías dominantes (...) Pero vender audiencias a los anunciantes no es la *raison d'être* primordial de los media. Más bien están en el negocio de vender explicaciones del orden social y de las desigualdades estructurales y canalizar las esperanzas y aspiraciones hacia objetivos legitimados. En resumen, trabajan con y a través de la ideología, vendiendo el sistema (...) En su afán por purgar todo rastro de idealismo de su análisis, Smythe ha eliminado por completo el problema de la reproducción ideológica.

3. Smythe tiende a presentar las operaciones de los sistemas de medios de comunicación de masas como relativamente fáciles y sin problemas (...) el sistema de medios británico es actualmente escenario de enfrentamientos prolongados sobre cuestiones de uso y control (...) estas luchas están situadas dentro de patrones más amplios de conflictos de clase: entre diferentes facciones del capital, entre propietarios y personal de producción, entre intelectuales y trabajadores técnicos de dentro de las organizaciones de medios, y entre productores y consumidores”. (1978:14-17).

La controversia iniciada por “Communications...” se prolongó, más allá de los autores, al interior del campo a lo largo de los años y ha servido como una alerta epistemológica acerca de las incumbencias de la EPCC en relación a los nuevos problemas que deben ser abordados y a la necesidad de producir nueva teoría allí donde las explicaciones que proporcionan los textos canónicos resultan insuficientes. Entre las actualizaciones teóricas más recientes encontramos el

---

<sup>25</sup> Textos que a su juicio habilitan “varias formulaciones que habían sido descuidadas antes y que merecen la atención de los marxistas interesados en la comunicación”.

trabajo del brasileño César Bolaño, quien en 2006 escribe “Tapando el agujero negro. Para una crítica de la Economía Política de la Comunicación”. Allí avanza sobre la conceptualización de la información como mercancía en la hipótesis de que es posible construir una teoría de la comunicación sobre el sistema capitalista con el método marxista. Avanza un paso más allá de Smythe al afirmar que el trabajo cultural que se da en el marco de las industrias culturales es diferente de otro trabajo concreto puesto que “en su labor los artistas, periodistas y técnicos crean no una sino dos mercancías: el objeto o servicio cultural y la audiencia”. De este modo avanza en la definición más restrictiva de Smythe, que afirmaba que la forma específica de mercancía de los medios masivos es la audiencia. Para que esta doble cualidad de la mercancía cultural se produzca, “todo tuvo que ser transformado por el capital”. Así hemos llegado a una situación “en la que el trabajo cultural tiene la capacidad de transformar multitudes humanas en audiencias” que permiten sustentar la maquinaria publicitaria y garantizar condiciones para la legitimación del estado contemporáneo (Bolaño, 2006:52).

---

### *1.5 Estudios de EPCC en América Latina*

---

En América Latina, los estudios en clave de EPCC reconocen un antecedente precoz en el trabajo del venezolano Antonio Pasquali “*Comunicación y cultura de masas*” (1963), en el que reflexiona desde una procedencia teórica con filiación en la Escuela de Frankfurt, acerca de la necesidad de *desmontar la estructura del emisor*, es decir estudiar a los medios en tanto empresas informativas, vinculando la producción de mensajes no estrictamente a la dimensión ideológica sino a la esfera de la reproducción económica. Su propuesta tarda en ser valorada por que en los ´60 los estudios de comunicación en América Latina se enfocaron sucesivamente en los mensajes y en las audiencias. Pasquali además propone renombrar a los medios masivos como medios de “información” y no de “comunicación” por considerarlos incapaces de garantizar bivalencia, simetría y diálogo.

Aún cuando se dan algunos acercamientos durante los ´70 a la línea de investigación y análisis de la EPCC, estos no fueron sistematizados teóricamente, amén de que existieron importantes trabajos de referencia como los de Heriberto Muraro (1974) en Argentina, Patricia Arriaga (1980) en México, Diego Portales (1981) en Chile y Sergio Caparelli (1982) en Brasil (Herscovici et.al 1999:9).



Tal como lo enunciaba el propio Diego Portales en “Poder económico y libertad de expresión”:

Los problemas de la organización empresarial, las relaciones intra e interindustriales, las formas de producción de los materiales comunicativos, el análisis del mercado de la publicidad, el papel económico de los medios de comunicación, la microeconomía, la macroeconomía y el lugar de la política comunicacional en el marco de la política económica general, en una palabra, la ciencia económica queda excluida del fenómeno de la comunicación de masas. No hay economía de las comunicaciones. (Portales, 1981:30).

El vínculo entre comunicación y economía tuvo sus bemoles en América Latina, en tanto supuso desde el inicio problematizar las relaciones de subordinación económica entre estos países y el mundo desarrollado. Los modelos de la posguerra impulsados por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en especial aquel orientado a la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), tuvieron una articulación importante con la teoría social funcionalista, cosa que inhabilitó tempranas reflexiones críticas.

Siguiendo la propuesta de Muraro (1987) para la historización de los momentos de articulación teórica entre comunicación y economía que tienen lugar en América Latina –desde la conformación del campo y hasta fines de la década del ‘80– encontramos siete itinerarios teóricos que vertebran los debates: 1) la teoría del desarrollo económico y la comunicación social, 2) la teoría de la dependencia y la interpretación del subdesarrollo, 3) la difusión de la economía capitalista y la empresa transnacional, 4) las interpretaciones económicas de la dependencia cultural, 5) la crítica de la teoría de la dependencia en el campo comunicacional, 6) las nuevas tecnologías: revolución comunicacional y económica y 7) poder económico y flujos de comunicación transnacional.

Veamos sintéticamente en que consistió cada una de ellas:

1) Esta teoría, retomada por la escuela norteamericana denominada *mass communication research*, entendió que los factores culturales no podían ser considerados como una variable exógena en el análisis de procesos de industrialización y modernización en países atrasados, de modo que incorporó los factores culturales al análisis económico. Específicamente, en relación al campo comunicacional se definieron los flujos comunicacionales como sistemas (en términos de niveles, unidades, indicadores) lo cual permitió a su vez la elaboración de tipologías de sistemas; se analizó la influencia de los procesos comunicacionales en la implementación de políticas económicas y en proyectos de desarrollo y se avanzó en el estudio sobre la función socializadora de

la comunicación en los agentes económicos. Esta corriente sentó las bases respecto de la difusión social de innovaciones.

2) La Teoría de la Dependencia se constituye desde América Latina entre los años '50 y '70 inicialmente a partir de los trabajos teóricos de Theotonio Dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Andre Gunder Frank, Celso Furtado, Ruy Mauro Marini y Enzo Faletto, como respuesta confrontativa a los argumentos de la Teoría del Desarrollo, (impulsada en estas latitudes por el economista argentino Raúl Prebisch), principalmente contra la corriente que dentro de ella, señalaba que “las economías en vías de desarrollo” debían sortear un conjunto de obstáculos para alcanzar una cierto grado de modernización. Esta línea del desarrollismo estimuló un tipo de comunicación persuasiva orientada a la aceptación de un modelo de desarrollo que emulaba el de los países industrializados. La crisis que desató el intento por acelerar en los países de América Latina procesos que en otros contextos habían llevado centurias, produjo un colapso y se vinculó directamente a resistencias culturales. El reverso de lo que para el desarrollismo fue un problema endógeno lo presenta la Teoría de la Dependencia al señalar que las asimetrías son producto de desequilibrios exógenos y que el “atraso” no es una categoría neutral que describe *economías nacionales situadas en estadios anteriores de desarrollo*. Esta teoría denunció el imperialismo cultural, los desequilibrios en los flujos, la lógica de las empresas transnacionales y explicó el subdesarrollo como resultante de la relación entre países centrales y países periféricos.

3) Los procesos de internacionalización del capital explicados por la Teoría de la Dependencia dan lugar a teorizaciones en torno a la conformación de un emergente histórico dentro del proceso de expansión capitalista: la empresa transnacional, que introduce como modificación sustancial la disociación de tareas y la distribución de los diferentes momentos de la producción en diversos países, generando de este modo una nueva división internacional del trabajo. La empresa transnacional es así corolario de una serie que inicia con la empresa capitalista en su fase competitiva (unidades de tamaño relativamente reducido), continúa con la fase monopólica nacional (concentración en núcleos sectoriales) y culmina con la fase monopólica transnacional.

4) Esta línea de reflexión vinculó los procesos culturales a la dinámica de dominación centro-periferia, en línea con los postulados de la Teoría de la Dependencia. Se entendió que el sistema imperial encontraba un refuerzo significativo para su estabilización en la cultura. En este sentido fue posible exponer los “estrechos lazos existentes entre el desarrollo del capitalismo

monopólico y el moderno sistema de comunicación de masas” (1987:90). Muraro señala que el elevado grado de integración vertical y horizontal de algunos sectores clave de la industria cultural, especialmente la radiodifusión y su relación con los fabricantes de equipos, contribuyó a estimular estas reflexiones. Destaca asimismo que las investigaciones realizadas pueden agruparse en dos líneas: a) la primera partió del estudio de las grandes corporaciones de información y comunicación de los países centrales, que estudió su historia, sus articulaciones con otros complejos sectoriales y los vínculos entre grupos económicos nacionales y transnacionales y b) la segunda tomó como base las industrias culturales de los países dependientes, estudió las formas de integración entre estas y las corporaciones transnacionales y la influencia de las transnacionales en el contexto nacional<sup>26</sup>. La tesis fundamental de la “Teoría de la Dependencia Cultural” sostiene que “los medios monopolizados contribuyen a la conservación del *statu quo* internacional en lugar de promover un desarrollo económico más equilibrado” (1987:90).

5) Esta línea considera que la Teoría de la Dependencia posee un déficit teórico sustantivo: la mayoría de estos estudios –amén de ser los que más avanzaron en el campo del análisis global de las relaciones entre comunicación y economía– “utilizaron el análisis económico pero para interpretar ideológicamente los mensajes” y esto implicó en muchos casos la aceptación de la teoría de la manipulación<sup>27</sup>. Muraro entiende que los postulados de los dependentistas son “estáticos” en la medida en que no han podido prever las líneas de fuga del sistema y, por lo tanto, no han tenido capacidad para teorizar sobre otras cuestiones de mayor dinamismo tales como fijación de tarifas publicitarias o producción y circulación de mensajes en el marco de complejos industriales integrados. Este límite ha contribuido a sostener que la situación de dependencia se vincula al estancamiento crónico cuando en verdad “la creciente subordinación de la periferia al centro no implica necesariamente un cuadro de estancamiento permanente, al menos en términos absolutos” (1987:94).

6) Se refiere al nuevo campo de estudios que se abre a partir de las transformaciones en las técnicas de procesamiento, conservación y transmisión de datos, que pueden agruparse genéricamente bajo el rótulo de nuevas tecnologías. Quedan incluidos en este repertorio tanto los

---

<sup>26</sup> En esta línea Muraro inscribe el conjunto de reflexiones que se dieron en torno al Nuevo Orden Internacional de la Información y la Comunicación al que nos referiremos específicamente más adelante.

<sup>27</sup> Ejemplo de ello sería el texto de Dorfman y Mattelart **Para leer al Pato Donald. Comunicación de Masa y colonialismo.**

desarrollos armamentísticos y los dispositivos de vigilancia como los equipos de transmisión a distancia de diversa índole: satélites, bancos de datos y robótica, entre otros. Las nuevas tecnologías hacen posible la emergencia de las empresas multimedia unificando diversas formas de intercambio simbólico. Muraro sostiene que por esta razón se demandan nuevos estudios específicos sobre públicos y funciones culturales, sociales y económicas de la información. Esta línea prevé el desarrollo *a posteriori* de procesos de convergencia tecnológica que experimentamos en la actualidad. Muraro avizora ya a fines de la década del '80 que serán mínimas las posibilidades que tendrán los países periféricos para “participar activamente en la producción y control de esas nuevas redes internacionales de comunicación” (1987:108). Asimismo, y como lo señalan Becerra y Mastrini, a partir de los años '80 se ha ido desdibujando “la potestad absoluta de cada Estado para establecer regulaciones y parámetros de circulación de contenidos informativos al interior de cada país” (2006:116).

7) Muraro nos recuerda que toda actividad productiva requiere de procesos de transmisión de información: mejora la asignación de recursos, minimiza costos y disminuye riesgos. Señala que “la importancia de los intercambios comunicacionales para las actividades económicas (...) tiende a crecer en la medida en que un sector industrial se complejiza, transnacionaliza y concentra” (1987:111). Asimismo se verifica el creciente peso de la industria de la información en la economía mundial. La cada vez más estrecha vinculación entre información y actividades financieras, así como el número y velocidad de los intercambios, producen una transformación a nivel global sin precedentes que requiere ser estudiada.

En su trabajo de 1987 Muraro presentaba además un *memorándum*. Allí señalaba la existencia de “espacios todavía poco explorados” por los estudios de comunicación y economía<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Según el autor algunos de los espacios poco explorados son: “1. El análisis de las industrias culturales en cuanto complejos integrados técnicamente y por reglas económicas que son específicas de este sector productivo. En este aspecto conviene enfatizar la necesidad de elaborar estudios sobre la producción cultural masiva que vayan más allá de los consabidos análisis de las relaciones de propiedad, 2) El examen de las correlaciones y mutuas determinaciones existentes entre los procesos macroeconómicos y los comunicacionales; en especial, todo lo referido a la socialización de los agentes económicos, 3) La incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, financiera o administrativa de las actividades económicas, 4) Con mayor generalidad: el papel de la transmisión de información y otras actividades comunicativas en la organización cotidiana de las actividades económicas tales como la determinación de precios a corto plazo, la evolución de los mercados de valores, o bien el funcionamiento de los mercados laborales, 5) El papel de los medios masivos, o de circulación restringida, en la toma de decisiones de los agentes económicos ante políticas gubernamentales de promoción del desarrollo o de control económico de la coyuntura, 6) En último término: la elaboración de un modelo más amplio de la acción racional dentro del cual tengan cabida los procesos de transmisión de información y comunicación” (Muraro, 1987:70).

En relación a ello y 19 años adelante en la historia, los investigadores argentinos Martín Becerra y Guillermo Mastrini proponen actualizar la discusión sobre estas áreas de vacancia a partir de una reelaboración de aquel *memorándum* a la luz de los cambios acontecidos en las dos últimas décadas. Concluyen proponiendo cinco líneas de análisis en las que se conservan algunos aspectos de la propuesta original de Muraro a la par que se introducen nuevas problemáticas. Estas áreas comprenden:

1. Las correlaciones y mutuas determinaciones existentes entre los procesos macroeconómicos y los comunicacionales. Los medios (masivos o de “nicho”), la socialización y el comportamiento de los agentes económicos. La información y su influencia en el entramado económico-financiero.
2. La incidencia de las nuevas tecnologías en la organización técnica, productiva, financiera o administrativa de las actividades económicas (incluyendo especialmente la cuestión laboral).
3. La incorporación de dinámicas socioeconómicas a lo cultural, así como los condicionamientos socioculturales de lo económico.
4. Las industrias culturales (en tanto que complejos económicos y tecnológicos integrados) más allá de los análisis de las relaciones de propiedad.
5. Las políticas y la legislación sobre industrias culturales en el contexto de la convergencia tecnológica y la concentración económica. (2006a:117).

De este modo logran situar una renovada agenda de incumbencias en el campo de la EPCC para América Latina que incorpora problemáticas no vislumbradas por Muraro, poniendo acentos en: la información y su influencia en el entramado económico-financiero, la incidencia de las NTIC en las relaciones laborales, la incorporación de dinámicas socioeconómicas a lo cultural y de condicionamientos socioculturales de lo económico, y el señalamiento acerca de la necesidad de estudiar políticas y legislación sobre industrias culturales en contextos de concentración económica y convergencia tecnológica.

A este listado, entendemos, podría incorporarse una línea de trabajo en la que se abordara el estudio de los procesos de regionalización en articulación al diseño de políticas y legislación sobre industrias culturales, toda vez que como ha sido señalado ya, la fase monopólica transnacional que tiene lugar desde hace décadas, amén de permitir a las empresas de comunicación participar en simultáneo de sistemas regulatorios nacionales, habilita a una importante co-presencia regional en relación a la cual no existen políticas o legislaciones específicas, al menos en el caso que se aborda en esta investigación. Esta constatación hace prever la necesidad de explorar, analizar y explicar situaciones empíricas específicas (vgr: MERCOSUR) para, a partir de ello, realizar propuestas fundadas.

---

## *1.6 Emergencia de las PNC y la PRC en los campos académico y político*

---

Aún cuando el vínculo entre comunicación y economía es central para delinear la identidad del campo de estudios de la EPCC, también lo son en otro plano de análisis las relaciones de poder sobre la base de las cuales se estructura el vínculo entre el Estado y el sistema de medios de un país. Es en la articulación de los análisis económico y político donde se produce la reflexión acerca de las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) y, más ampliamente, sobre las Políticas Regionales de Comunicación (PRC).

Sin embargo, no sólo la EPCC se ha dedicado al estudio de estas políticas. Otras áreas del conocimiento como el derecho, la filosofía política o la ciencia política se han ocupado de aspectos vinculados a ellas. Por esta razón en su estudio convergen con diferentes acentos y modos de complejidad los debates sobre los derechos, el análisis de legislación comparada, la reflexión acerca del poder, el espacio público y la democratización de las comunicaciones.

Las políticas de comunicación en tanto políticas públicas se incorporan a los proyectos nacionales de los países de América Latina de un modo progresivo a partir de la década del '50 y consiguen un lugar en la agenda internacional a partir de la década del '70 en un organismo supranacional como la UNESCO<sup>29</sup> y en la reunión de estados conocida como Movimiento de Países No Alineados (MPNA).

Por cierto y a pesar de que estos recorridos son diferidos, llegan a producir un resultado fértil a partir del momento en que la academia y la acción política se encuentran. Esto tiene lugar en América Latina en la década del '70<sup>30</sup>.

Recuerda Mattelart que por entonces “se instauró un debate en el seno mismo del campo crítico, y más concretamente en el de la naciente economía política de la comunicación y la cultura,

---

<sup>29</sup> “Fue en la sesión de 1970 de la Conferencia General de la UNESCO cuando los delegados de varios países en desarrollo plantearon por primera vez en forma explícita la cuestión de la distribución desigual de los medios masivos pidiendo la organización de sistemas de intercambio de noticias mejor equilibrados y adaptados”. En “Un solo mundo, voces múltiples” 1987. Pág. 61.

<sup>30</sup> Para un detalle pormenorizado del debate sobre el nuevo orden informativo internacional tanto en el seno de la UNESCO y en las reuniones de los países no alineados como en relación a los encuentros producidos por organizaciones políticas e intelectuales tales como el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), la Asociación Internacional de Investigaciones por la Paz (IPRA) o la Organización Internacional de Periodistas (IOJ) entre otras, puede consultarse el texto de Cees Hamelink “Hacia una autonomía cultural de las comunicaciones”. Cap. 3. Ediciones Paulinas 1985.

sobre los vicios y las virtudes de las teorías y conceptos subyacentes en el diagnóstico y la tesis del reequilibrio de los flujos mundiales”, producto de “todo un paño de condiciones materiales” que intervinieron en la producción de “estados de conciencia política” sobre los intercambios desiguales (2006:14).

En efecto, en el año 1972 los países del Pacto Andino ya señalaban su preocupación *ante la evidencia de que los mayores volúmenes de información internacional* que circulaba en esos países eran *procesados fuera de la subregión*. Según Juan Somavia, “aquella fue la primera vez que en una declaración conjunta de alto nivel político latinoamericano se mencionaba un fenómeno de dependencia tan importante y hasta entonces casi desapercibido” (1976:11). Le siguieron una Declaración Económica emitida en la IV Conferencia de Jefes de Estado de los Países No Alineados de Argel en septiembre de 1973 que señaló que “los países en vías de desarrollo deben emprender una acción concertada en el campo de las comunicaciones” entendiéndose que resultaba necesario reorganizar los canales de información existentes en aquel momento por cuanto constituían “el legado de un pasado colonial” y luego en 1975 una ratificación de estas premisas y su transformación en fórmulas de acción durante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MPNA en Lima en agosto de 1975 (Somavia, 1977:12-25).

En julio de 1976 se celebra en San José de Costa Rica la Primera *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación de América Latina y el Caribe* promovida desde UNESCO por el MPNA<sup>31</sup>. Este encuentro fue resistido por la administración estadounidense, y en la ocasión por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) que entendía que el impulso de PNC constituía una seria amenaza para la libertad de expresión en tanto avanzaba hacia el monopolio estatal de las comunicaciones. Muy por el contrario, el objetivo de esta conferencia se orientó hacia el reconocimiento del “derecho a la comunicación como principio que se deriva del derecho universal a la libre expresión del pensamiento, en sus aspectos de acceso y participación”, recomendó la formulación de políticas de comunicación nacionales e internacionales y reconoció a los estados la potestad para hacerlo atendiendo las peculiaridades de cada país. Recomendó, asimismo, la creación de consejos nacionales de comunicación, agencias de noticias nacionales y

---

<sup>31</sup> Los estados miembros del MPNA solicitaron a UNESCO la realización de una serie de Conferencias Intergubernamentales regionales sobre Políticas de Comunicación de las cuales solo se concretaron cuatro en América Latina y el Caribe, Asia y Oceanía, África y los Países Árabes ya que Europa rehusó realizar la propia. Antonio Pasqualí, 1991.

regionales y desarrollo de investigación académica. La segunda Conferencia, tal como lo había indicado la UNESCO, se realizó en Asia, en la ciudad de Kuala Lumpur en 1979, y entre sus conclusiones se destaca el considerar la comunicación como medio de afirmación de la identidad colectiva de una nación y como instrumento de integración social (MacBride, 1987:62-3).

En paralelo, en marzo de 1976 tiene lugar en Túnez un simposio del MPNA sobre políticas de comunicación que plantea que “la información está estrechamente vinculada a la independencia económica, política y cultural de los Países No Alineados y otros países en desarrollo, quienes deben imponerse, como condición definitiva para obtener su independencia, su liberación en el campo informativo” (Acta del simposio, 1976).

Meses más tarde, en noviembre de 1976, la Conferencia General de la UNESCO en su XIX Sesión, reunida en Nairobi, resuelve constituir una Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación (CIC), presidida por el irlandés Sean MacBride, quien fuera galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1974. La CIC inició su trabajo en 1977 y culminó con la presentación de los resultados y su aprobación en la Asamblea General de UNESCO realizada en Belgrado en 1980. Un año después se publican estas conclusiones en el libro *Un solo mundo, voces múltiples*. La presentación del Informe implicó, paradójicamente, la clausura del tema. Aún con las limitaciones que pueden reconocerse en su elaboración y en la excesiva “diplomacia” del documento final que evitó por todos los medios un tono confrontativo<sup>32</sup> es preciso reconocer que nunca más en la historia volvió a producirse un debate internacional en estos términos en el seno de la UNESCO. La particular situación histórico-política que había hecho posible el fortalecimiento del MPNA, comienza a desmoronarse en 1980 y tiene su corolario con el abandono de sus membresías en UNESCO por parte de Estados Unidos en 1984 y, más tarde, del Reino Unido en 1985 arguyendo desacuerdos con la gestión de este organismo.

---

<sup>32</sup> Recordemos que se enviaron a los apéndices las observaciones de los representantes latinoamericanos Gabriel García Márquez y Juan Somavía que plantearon que el Informe era “más un documento negociado que una presentación académica” lo cual amén de incrementar su valor práctico y político no permitió presentar algunas cuestiones centrales tales como la trascendencia que debería otorgarse a la cuestión de la democratización en la lucha contra la difusión del poder concentrado en las manos de intereses comerciales o burocráticos, la necesidad de entender que la comunicación no es sólo transmisión de noticias sino componente fundamental de la organización de las sociedades, el reconocimiento de que la promesa tecnológica no es neutral o libre de valores contrario de la tendencia a “glorificar” la tecnología que se encuentra en el Informe. “Un solo mundo, voces múltiples” 1987 págs. 263-4.



Desde entonces:

“Una leyenda negra se ha tejido en el propio seno de la UNESCO, que, a partir de los años ‘80, decidió erradicar de su lenguaje administrativo las siglas mismas del NOMIC (...) este tabú ha paralizado dentro de la institución la posibilidad de un retorno crítico sobre el pasado y sus contradicciones. Sigue impidiendo que se aprecie en su justa medida aquel momento pionero y original en la construcción de la extensa memoria de las luchas en pro de la democratización de los dispositivos de la comunicación y la cultura” (Matellart, 2006:14).

Con todo, el Informe MacBride dejó una productiva herencia. En primer lugar, y a pesar de haber sido un debate circunscrito a los estados con muy escasa participación de intelectuales, empresarios y ninguna intervención de la sociedad civil, involucró al Tercer Mundo y al MPNA, “nuevos actores, que superaban al histórico reparto del mundo entre los países centrales” (Mastrini-De Charras, 2004).

Siguiendo el mandato de “estudiar la totalidad de los problemas de la comunicación en las sociedades modernas”, el Informe diagnosticaba una situación de concentración y dependencia. Expuso así las asimetrías en los flujos de la información denunciando el movimiento dominante de las noticias provenientes de los países industrializados<sup>33</sup>, marcó las transformaciones en la estructura de propiedad de los medios y proveyó evidencias sobre las tendencias hacia la concentración vertical y vinculó estos procesos al fenómeno de la transnacionalización, señalando que:

“las corporaciones transnacionales tienen una responsabilidad especial porque, aunque proveen información al resto del mundo, ayudan a crear modelos económicos y sociales y una uniformidad del comportamiento de los consumidores poco conveniente para muchas sociedades. Los medios transnacionales influyen sobre las ideas y así pueden cambiar para bien o para mal los estilos de vida de otras personas [remarcando que] la conciencia pública de las estructuras de la propiedad es un punto de partida necesario” (1987:113).

En relación a ello el Informe enfatizó que imponer “ciertas restricciones al proceso de concentración” y establecer “algunas normas o directrices o códigos de conducta para las actividades de las corporaciones transnacionales” podría contribuir a no perjudicar los objetivos socioculturales de cada país.

---

<sup>33</sup> Las protestas del Tercer Mundo se orientaban a desmontar una estructura internacional de producción de información organizada principalmente en torno a cinco agencias: Agence France-Presse (Francia), Reuters (Reino Unido), TASS (URSS), United Press Internacional y Associated Press (Estado Unidos). Para esa fecha existía solo un servicio informativo internacional alternativo que representaba la perspectiva del Tercer Mundo, nos referimos a la agencia europea Inter Press Service.

Se concluyó, por tanto, que “los países en desarrollo deben reducir su dependencia y reclamar un nuevo orden más justo y más equitativo en el campo de la comunicación” y que “la libertad de información –y más específicamente el derecho a buscar, recibir y difundir información– es un derecho humano fundamental”. Entre las 82 recomendaciones presentadas se destacan: reducir la comercialización de la información y considerar a la comunicación como servicio social, (como “bien meritorio”), propiciar la integración de la comunicación al desarrollo, fortalecer la identidad cultural y el desarrollo tecnológico, atender a la responsabilidad y protección de los periodistas, defender los derechos humanos y sostener la cooperación internacional.

Específicamente en relación a las políticas de comunicación se recomienda eliminar las grandes desigualdades y trabajar para estrechar y, por último, eliminar la “*brecha de la comunicación*” existente. Se insta a los países a formular “políticas nacionales de comunicación integrales ligadas a metas sociales, culturales, económicas y políticas generales”. Asimismo se recomienda el fortalecimiento de la infraestructura adecuada a las necesidades y recursos de cada país, estimulando el desarrollo de la radiodifusión –la radio antes que la televisión, señalan– y estimular la producción local y un uso educativo y comunitario. Por último, se especifica que tanto “el espectro electromagnético como las órbitas geoestacionarias, ambos recursos finitos, debieran compartirse más equitativamente como propiedad común de la humanidad” (218).

La investigadora sueca Ulla Carlsson (2003), señala que si se toman en cuenta el conjunto de documentos producidos por el MPNA desde 1970 en torno los medios masivos y de información, pueden señalarse cuatro conceptos centrales que han vertebrado el complejo debate sobre el nuevo orden de la información y la comunicación. Los nombra como “las cuatro D” y se refiere a democratización, descolonización, desmonopolización y desarrollo.

El primer concepto que funciona como piedra angular del debate es el de democratización, e implica a su vez cuatro demandas centrales: 1) acceso de las personas a la información y libertad para expresarse por diversos medios de cultura y comunicación, 2) derecho de las naciones a participar tanto en los niveles gubernamentales como no gubernamentales en el intercambio de informaciones en condiciones favorables de equidad y justicia, 3) responsabilidad de los actores que participan de los procesos de comunicación por la veracidad y objetividad así como por los objetivos sociales a los que las actividades de comunicación están dedicadas y 4) denuncia del contraste entre las discusiones que se planteaban en el plano internacional en pos de un nuevo orden

mundial y el encubrimiento de gobiernos dictatoriales con situaciones de autoritarismo y violencia a nivel nacional. La descolonización se refiere a la autodeterminación y la soberanía que traen aparejadas la independencia nacional y la identidad cultural. Alude a la necesaria articulación con un nuevo orden económico internacional y la consecuente reasignación de recursos como radiofrecuencias, acceso a frecuencias de satélites geostacionarios e infraestructura de telecomunicaciones. La desmonopolización se vincula directamente a otro de los temas centrales de UNESCO de la década del '70 que es el de las empresas transnacionales. Se apunta aquí al derecho de cada nación a desarrollar su propio sistema de información. El desarrollo, finalmente, se refiere al imperativo de una distribución más equitativa de los medios de información. Se considera que los medios hacen parte central del desarrollo de los países.

Tal como lo señala Carlsson, existe una articulación entre estos cuatro conceptos que permite situar la discusión en un horizonte de preocupaciones más amplio, en el que los medios de comunicación hacen parte de un proyecto de emancipación a nivel internacional.

El campo de estudio de las políticas de comunicación en América Latina, también denominado desde entonces sociopolítica de la comunicación, se construye en esta trama más compleja sobre la base de reflexiones, categorías y análisis producidos por intelectuales latinoamericanos como Juan Somavia, Luis Ramiro Beltrán, Antonio Pasquali, Rafael Roncagliolo, Margarita Graziano, Héctor Schmucler, Diego Portales, Fernando Reyes Matta, Raquel Salinas Bascur, Elíizabeth Fox, Gonzaga Motta y Nelly Camargo, entre otros, muchos de ellos vinculados a su vez al Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) que desde 1973 propició el diálogo y la colaboración permanentes con colegas europeos y norteamericanos como Cees Hamelink, Armand Mattelart, Manuel Vázquez Montalbán, Al Hester, Reginald Green y Herbert Schiller<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Desde el ILET se elaboraron reflexiones teóricas y estudios empíricos al tiempo que se promovieron políticas de acción sustantivas. Establecido en México desde 1976, este centro de investigaciones se orientó al estudio de la estructura transnacional del poder en dos líneas fundamentales: "información y dependencia" y "empresas transnacionales". En 1977 se publica su primer trabajo, un texto que recoge las intervenciones realizadas durante el seminario "El papel de la información en el nuevo orden internacional", en el que estuvieron presentes destacados académicos e investigadores de la comunicación –tales como Herbert Schiller, Juan Somavia, Armand Mattelart y Fernando Reyes Matta– y profesionales de medios informativos del Tercer Mundo y del mundo desarrollado. Las conclusiones llevan el sugestivo nombre de "Qué hacer: recomendaciones para la acción" y consisten en 53 directrices de trabajo en los niveles conceptual, de investigación y práctico-operacional. Entre las recomendaciones realizadas para el nivel conceptual destacamos: 1) Definir la necesaria complementación existente entre el nuevo orden económico internacional y el nuevo orden informativo internacional como dimensión específica de las relaciones internacionales,

Guillermo Mastrini (2004) sintetiza el tiempo político que se vivía en esos años en América Latina como un momento de gran efervescencia social y lleno de tensiones, con influencias del Mayo Francés y del Cordobazo, por una parte, pero al mismo tiempo con gobiernos dictatoriales en muchos países:

Había una concepción de disputa del poder desde los sectores populares o críticos, frente a una historia latinoamericana donde un reducido grupo de clase hegemónica, en una estructura social netamente oligárquica, había predominado políticamente. Y eso, a fines de los '60, estaba en discusión, en algunos casos con la llegada al poder de un movimiento crítico y en otros con influencia de la Revolución Cubana, como dos modelos distintos de acceder al poder. Centralmente, esto empuja a pensar políticas de comunicación para un posible gobierno de los sectores populares. En el momento en que se visualiza la posibilidad de toma del poder, también se tienen que visualizar políticas para ese momento (...) Esto implicaba pasar de un primer momento de denuncia en el cual, centralmente, toda la estructura teórico-crítica estaba vinculada a denunciar la estructura de dominación, a un momento en que se continúa la denuncia pero se avanza también en la visualización. Si había dos modelos de toma de poder también había muchos modelos de políticas de comunicación, es decir, se intentan formular políticas distintas de las que habían existido hasta ese momento (2004).

Los intelectuales latinoamericanos produjeron sus reflexiones interpelados por esta historia. En relación a ello, Margarita Graziano agrupó en dos etapas el estudio de las políticas de comunicación en América Latina: a la primera la calificó como *formalista*, desarrollada entre 1973 y 1977, las PNC fueron concebidas como “un conjunto de normas que regulaban los sistemas de difusión masiva en una sociedad determinada de acuerdo con los modelos y fines de desarrollo que esa sociedad se fijara”. En la segunda etapa denominada *contenidista*, que inicia en 1978 y se extiende hasta mediados de los '80, se profundizarán las recomendaciones para alcanzar una democratización progresiva del sistema de medios en sintonía con las recomendaciones que se elaboraban en el plano internacional. Se incorporan aquí los conceptos de acceso, participación, derecho a la información, producción nacional y regional (Graziano, 1986).

Lo que puede observarse en el análisis de los trabajos que se producen en cada etapa es como se va modificando el modo de comprender el vínculo Estado-medios de comunicación. En la etapa *formalista* el Estado entabla una relación reguladora con relación al funcionamiento de los medios. Este nuevo papel que se le asigna era en sí mismo revolucionario habida cuenta de que la idea de que el Estado tuviera algo que ver con los sistemas de difusión masiva impugnaba “la

---

2) Elaborar contenidos jurídicos, conceptuales y políticos para un nuevo derecho de la información internacional 3) Elaborar un marco conceptual que sirva de referencia para las negociaciones internacionales que lleven a la inserción del tema de la información, 4) Definir una política de “contrainformación”, sus objetivos y contenidos. Fuente: *La información en el nuevo orden Internacional*. 1977:247-249. ILET.

política de no tener política que había caracterizado a los estados nacionales en la mayoría de los países latinoamericanos” (Graziano, 1986). En efecto, hasta esos años se había dado lo que Mastrini llama “la política del derecho consumado”: es decir, no se registraban políticas, menos aún leyes. Los medios de comunicación habían tenido un desarrollo previo a las regulaciones, por lo cual en los años ‘50, cuando se inicia la televisión aún muchos países no contaban con leyes de radiodifusión<sup>35</sup>. En este momento de la historia el pensamiento crítico registra un viraje puesto que pasa de considerar al Estado como cómplice de la oligarquía a demandar su intervención activa en la regulación de un servicio que ya se vislumbra que no podía explotarse sólo según intereses comerciales. Estos intelectuales por tanto reclaman que el Estado intervenga en la definición de políticas que garanticen la circulación democrática de los mensajes. En sintonía con esta demanda, el investigador boliviano Luís Ramiro Beltrán propone en 1971 una definición de Políticas Nacionales de Comunicación a las que define como “un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicaciones de un país” ([1971] 2007:157). De ello se deduce, por una parte, el carácter explícito de la formulación de una política y, por otra, la necesaria intervención del Estado. Esto produce una ruptura conceptual.

El avance que tiene lugar en la segunda etapa involucra definiciones acerca de las incumbencias de una política de comunicaciones democrática. Recordemos que, en la estela de lo que el orden público internacional había definido en 1948 como derecho a la libertad de expresión<sup>36</sup>, la Reunión de UNESCO sobre “*La autogestión, el acceso y la participación en materia de comunicación*” que tiene lugar en Belgrado en octubre de 1977 fija posición acerca de tres conceptos centrales para la definición de PNC: acceso, participación y autogestión<sup>37</sup>, que serán

---

<sup>35</sup> Argentina es una excepción ya que promulga su primera ley de radiodifusión en el año 1953, Brasil lo hará recién en 1962 y no con una ley específica sino en el marco del Código Brasileiro de Telecomunicaciones. En Uruguay a pesar de que existió una ley para el otorgamiento de frecuencias de radio desde 1928, recién en 1977 se sanciona una norma que regula asignaciones para radio y TV.

<sup>36</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos 1948. Art. 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”

<sup>37</sup> a) 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*, – que implica el derecho de acceso a materiales informativos, educativos de servicio etc.– y el de la *retroacción* –en el que se promueve la interacción entre

luego recuperados en 1980 por el Informe MacBride. Acceso y participación fueron entonces las claves de lectura de una discusión medular: la del vínculo entre democracia y comunicación. En el Informe MacBride se aludía a ello al definir precisamente a la democracia de la comunicación “como el proceso mediante el cual 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple, objeto de la comunicación, 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación” (Informe MacBride. Pág. 289. Citado en Roncagliolo, 1983).

Estas definiciones contribuyeron a vertebrar un debate árido, en tanto los términos de acceso y participación definidos por UNESCO requerían se interpelados en articulación con las realidades sociopolíticas y los marcos regulatorios de cada país, lo cual en América Latina se ligaba, por una parte, a la irrupción de procesos dictatoriales y, por otra, a legislaciones retrógradas, cuando no inexistentes. Sumado a ello, en el plano de la radiodifusión se daba el hecho de que los países de América Latina adoptaron desde sus inicios –y en sintonía con el modelo de radiodifusión norteamericano–, una forma de explotación de interés público y no de servicio público tal cual se recomendaba en el documento de 1977, lo cual generaba de suyo una brecha insoluble.

Con un tono escéptico sobre la productividad de estas recomendaciones en el marco de la controvertida lucha por la democratización que protagonizaban nuestras sociedades a principios de los ´80, el sociólogo peruano Rafael Roncagliolo señalaba: “el problema teórico y analítico de la relación umbilical entre la democracia y las comunicaciones desborda ampliamente lo que un informe de esta naturaleza podía pretender” (1983:16). En su análisis recordaba que, en tanto la democracia emerge por oposición al *anciene régime*, produce una “laicización de la autoridad” que hace lugar a la “irrupción exitosa del pueblo como sujeto de la historia”. Pero este emergente

---

productores y receptores y la participación del público mediante intervenciones diversas, comentarios y críticas y por los medios adecuados –

b) Participación: Implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de producción y en la administración de los sistemas de comunicación. Se lleva a cabo también en sistemas diferentes: producción, adopción de decisiones y planificación.

En suma el acceso se refiere a la utilización de los medios de comunicación social como servicio público. Se puede definir en función de las oportunidades de que dispone el público para escoger programas variados e interesantes, y para obtener un medio de retroinformación que le permita dar a conocer sus reacciones y exigencias a las organizaciones de producción. La participación por su parte implica un nivel superior de participación del público en los sistemas de comunicación y presupone la intervención de éste en la producción y también en la dirección y planificación de los sistemas de comunicación.

c) Autogestión (...) Es 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” (Acta Reunión págs. 4 y 5. Ver anexo 8)

contiene una dualidad originaria que se define en dos sentidos contrapuestos: uno de cuño liberal, sustentado en el ideal burgués de la democracia restringida en la cual los atributos formales de igualdad enmascaran situaciones de desigualdad vinculados directamente a los mecanismos de dominación del capitalismo contemporáneo en el se que produce una disociación fundamental entre política y economía. El otro sentido se liga a la participación popular, a la concepción social de la democracia, a las luchas que desde las clases subordinadas –en la que se inscriben los movimientos sociales y las movilizaciones de la clase obrera– han buscado la articulación entre sociedad política y sociedad civil y la transformación social en contra del autoritarismo. Si se traslada esta polémica al campo de la comunicación encontramos que el liberalismo reducirá la democracia de las comunicaciones a la libertad de prensa y a la no injerencia del Estado en sus negocios, mientras que la perspectiva social avanzará hacia la denuncia del funcionamiento de los sistemas comunicativos, sus efectos sociales y su necesario carácter democrático. Por esta razón concluye:

“Los sistemas de comunicación se definen con relación a la democracia, no tanto por el número o la pluralidad teórica de los mensajes permisibles, sino por la función concreta y material que cumplen en términos de la reproducción de las relaciones de producción. (...) Todo hace pensar que hemos entrado en una nueva fase del capitalismo. Se trata de la fase transnacional, definible en términos económicos, políticos y también ideológico-culturales. Esta fase transnacional (...) se caracteriza culturalmente, entre otras cosas, por el lugar prominente que los sistemas de comunicación social adquieren en los procesos de socialización de las personas y en la reproducción de las relaciones de producción” (1983:17).

Bajo esta lupa, los conceptos de acceso, participación y autogestión aparecen como un horizonte de trabajo fértil pero a la vez distante. En contextos políticos autoritarios y con mercados forjados y consolidados en los principios del libre mercado, el concepto de políticas de comunicación democráticas fue esmerilándose. El retorno de las democracias al continente a partir de los primeros años de la década del '80, coincidió con el abandono del interés internacional enunciado en el NOMIC (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación) y con el desplazamiento en el plano nacional hacia cuestiones de política interna más urgentes. Sumado a ello, cualquier intervención del Estado en comunicación –o en cualquier otra área– fue vista con cautela y resquemor en tanto evocaba el terror y el autoritarismo. De modo que los avances que se habían realizado hacia una fase contenidista de algún modo se retrotrajeron al formalismo en términos de garantías de funcionamiento y baja injerencia del Estado.

Así, en el momento en el que el debate internacional y el debate nacional habían producido una maduración significativa que podía orientarse a la transformación de las situaciones de concentración y dependencia que se denunciaban, el tema se discontinuó de las agendas académicas y de los debates en los organismos internacionales. Mientras Roncagliolo (1983) hablaba del avance del capitalismo transnacional en las comunicaciones, Mattelart y Schmucler (1983) advertían sobre la privatización del consenso que aparejaba el avance irrestricto “del poder transnacional” y Hamelink (1983) instaba a trabajar para una autonomía cultural de las comunicaciones y señalaba como horizonte la necesaria desvinculación y emancipación de los países satélites frente a las grandes metrópolis, la investigación sobre estos asuntos empezó a decrecer. El avance de las transnacionales de medios, por cierto, no se detuvo.

---

### *I.7 Regionalismo y gobernanza: su incidencia en la definición de PNC y PRC*

---

En los ´80, y al decir de Antonio Pasquali, las políticas de comunicación se volvieron malas palabras (*dirty words*). La academia abrazó el análisis culturalista heredado de Birmingham y, de modo concomitante, perdió interés en este objeto de estudio señalando que las perspectivas de la EPCC reducían la discusión al determinismo económico. La crítica no percibía, sin embargo, que el análisis de las estructuras económicas provee una clave de lectura sustantiva para la discusión acerca de la comunicación y la cultura en términos de política y poder. Esta omisión resultó significativa en la constitución de un campo de estudios que no consiguió articular ambas perspectivas a lo largo de estas dos últimas décadas mientras que como el mismo Pasquali afirmaba en 1991, “el problema de la injusticia comunicacional en el mundo no se ha evaporado, era concreto y no ideológico, estructural y no coyuntural” (1991a).

Pero mientras las políticas regionales y el nuevo orden internacional perdían peso en tanto objetos de reflexión y análisis, la integración regional avanzó en el subcontinente bajo la forma de proyectos de regionalismo<sup>38</sup> y procesos de regionalización<sup>39</sup> que tuvieron la particularidad de

---

<sup>38</sup> El regionalismo involucra iniciativas políticas de los representantes gubernamentales destinadas a estimular la cooperación entre estados y actores gubernamentales y no gubernamentales (Ibáñez, 1999).



coincidir en el tiempo de su formulación. En relación a los primeros, se inscriben en un movimiento conocido como Nuevo Regionalismo que se gestó desde finales de los '80, bajo la forma de un conjunto de iniciativas políticas que buscaron reactivar o propiciar mecanismos de integración económica en diversas zonas del mundo. En América Latina este movimiento adquiere un perfil diferenciado y se denomina Nuevo Regionalismo Latinoamericano (NRL) un fenómeno que posee rasgos propios que lo distinguen de otras formas de integración y que se constituye en una de las dinámicas más destacadas de la sociedad internacional (Ibáñez, 1999)<sup>40</sup>.

Estimulado por las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial y en sintonía con los diagnósticos producidos desde Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el NRL se caracterizó por tener un contenido fundamentalmente económico que se alineó a la corriente de liberalización progresiva de los mercados regionales respondiendo a los requerimientos del GATT y, más tarde, de la OMC para el comercio internacional<sup>41</sup>.

Según señala un informe del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe<sup>42</sup> (SELA), esto fue “coherente, no sólo con los acuerdos multilaterales y el hecho de que para mediados de la década de los '90 todos los países de la región se habían incorporado al GATT, sino también con los procesos de reforma de las políticas económicas nacionales que habían emprendido casi todos ellos y que también respondían a una estrategia de liberalización” (SELA, 2008).

---

<sup>39</sup> La regionalización es el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en un ámbito regional entre los actores estatales y no gubernamentales. Estas interacciones son en grados e intensidades diferentes de carácter económico, social y político (Ibáñez, 1999).

<sup>40</sup> Los intentos de integración en América Latina reconocen antecedentes de larga data en las gestas libertadoras de Bolívar y San Martín aún cuando no llegaron a resultados muy concretos. Durante el siglo 20, en los años de la posguerra aparecerán asociados a procesos independentistas y de descolonización.

<sup>41</sup> Durante la década del '60 tuvo su desarrollo un modelo de integración que se conoce por contraste con el NRL como *antiguo regionalismo*. Este proyecto estuvo centrado en la sustitución de importaciones, la promoción del desarrollo y una fuerte intervención del Estado. Su decadencia está relacionada entre otros factores con al cuestionamiento de los modelos de Estado-nación como promotores del desarrollo “desde arriba” y con la *reestructuración de las formas de producción y organización económico-social* producidas a partir de la década del '70.

<sup>42</sup> El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo regional intergubernamental, con sede en Caracas, Venezuela, integrado por 27 países de América Latina y el Caribe. Creado en 1975. Está actualmente integrado por: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Entre sus objetivos se cuentan: promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe. Fuente: [www.sela.org/sela2008](http://www.sela.org/sela2008)

El NRL propone, primero desde el ámbito académico, y luego desde el plano de la formulación de las políticas públicas, la idea de que las regiones deben ocupar una presencia estratégica por fuera de la “avasallante” figura del Estado.

Según Ibáñez, en el origen del NRL se encuentran las transformaciones acontecidas en la economía política internacional al inicio de la década (globalización económica y fin de la guerra fría) así como factores específicamente regionales (actitud favorable de los Estados Unidos a propiciar estos procesos en todo el continente conocida como *la conversión del multilateralismo al regionalismo*, y el giro neoliberal que sufrieron las políticas económicas de todos los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta). Esto ha producido un NRL caracterizado por la diversidad de proyectos políticos<sup>43</sup>, la membresía de todos los estados en más de un proyecto de integración, el impulso gubernamental que ha guiado los procesos de integración (*policy driven*), la participación activa junto a los estados del sector empresarial que ha permitido expandir las fronteras geográficas y aumentar el volumen de las transacciones y, el impulso de un regionalismo abierto<sup>44</sup> que es compatible con el multilateralismo (Ibáñez, 1999).

En lo relativo a nuestro caso de análisis, se verifican coincidencias entre los postulados del proyecto de Nuevo Regionalismo Latinoamericano y el proceso de regionalización denominado MERCOSUR.

Las investigadoras argentinas Botto, Delich y Tussie identifican en la historia de este proceso dos períodos: el primero, que va de 1985 a 1991 cuando la integración funciona como instrumento político. Y el segundo, fundamentalmente económico, que ubican entre 1991 y 2001. La primera etapa se inicia con un acuerdo bilateral: la firma del Acta de Integración Argentino-Brasileña y se orienta a la construcción de políticas de confianza. En esta línea se buscará la reducción de las rivalidades, la eliminación de las hipótesis de conflicto militar y la consolidación de los sistemas democráticos, entre los aspectos más relevantes. En la segunda etapa, en cambio, se produce “un giro hacia objetivos y metas económicas” que implicará la liberalización comercial progresiva combinada con una estructura institucional flexible basada en la negociación y la necesidad de alcanzar el consenso de todos los socios para avanzar en la integración (2003:120/1).

---

<sup>43</sup> Tanto en el nivel de la integración como en la forma de institucionalización que adoptan.

<sup>44</sup> Se trata de una estrategia de desarrollo impulsada durante los '90 por la CEPAL que promueve “la liberalización comercial intrarregional, la apertura comercial selectiva hacia el exterior, el fortalecimiento de la base institucional y la participación de actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones” (Ibáñez, 1999:10).

Para completar la serie, podría además definirse una tercera etapa que coincide con el cambio de signo político en la región que tiene lugar a partir del año 2003<sup>45</sup> y continúa en esa dirección hasta el presente y que ha implicado una revisión paulatina de las metas económicas fijadas inicialmente por el mercado común y la búsqueda de profundización de la integración en clave política. La fuerte alianza político-económica que entablarán Brasil y Argentina se proyectará además hacia la conformación de otra unión regional de mayor alcance: la UNASUR.

Aún cuando en la etapa previa a su constitución se registran procesos bilaterales de integración política que buscan emular el modelo europeo, el MERCOSUR inicia el proceso de integración respondiendo a los lineamientos trazados por el NRL<sup>46</sup>. La integración de MERCOSUR –a diferencia de otros procesos en los que los estados ceden a una organización internacional gubernamental algunas competencias y poderes–, puede definirse como “un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región sobre cualquier ámbito material” sea éste económico, político o social (Ibáñez, 1999:2).

En el marco del NRL, la integración implicó durante los ´90 redireccionar las políticas internas en función del concepto de “regionalismo abierto” propuesto por CEPAL que apuntó a complementar políticas de integración entre los socios con políticas de liberalización hacia el mercado mundial.

Siguiendo a Bouzas y Fanelli, encontramos que en el extenso arco que va desde el proteccionismo al librecambio hay al menos tres tipos de estrategias para integrarse desde un punto de vista económico al resto del mundo: unilateralismo, multilateralismo y regionalismo. La primera implica, como su nombre lo indica, una acción inconsulta y aislada en la que un país decide eliminar las barreras comerciales con otra nación. A diferencia de ello, el multilateralismo y el regionalismo requieren de la coordinación entre países y la definición de ventajas mutuas. En el primer caso, y merced al principio de *nación más favorecida*, según el cual “si se otorga una preferencia a un país la misma debe hacerse extensiva al resto” (67) se garantiza la no

---

<sup>45</sup> El 1 de enero de 2003 asume la presidencia de Brasil el líder del Partido de los Trabajadores (PT) Luis Inacio “Lula” Da Silva. El 25 de mayo de ese año lo hará por el Frente para la Victoria en Argentina Néstor Carlos Kirchner.

<sup>46</sup> A partir del año 2003 los socios buscarán profundizar el acuerdo e intentarán –no siempre con éxito– dotar al proyecto económico de un anclaje político que haga lugar a la solución de controversias, la búsqueda conjunta de la paz y la democracia para la región y el fortalecimiento de una institucionalidad regional. Sobre este último punto vale remarcar que a pesar de que la normativa que se produce en el seno del mercado común es de cumplimiento obligatorio por los socios, el proceso de internalización en cada país no es automático sino que debe ser refrendado por normas internas. Se habla en ese sentido de derecho comunitario derivado.

discriminación comercial y, por lo tanto, todos los estados tienen derecho a reclamar ante otros estados el mismo trato. El ejemplo acabado del multilateralismo se da actualmente en el seno de la OMC. El regionalismo, por su parte, genera una clara diferencia entre el trato que se da entre sus miembros y el que reciben terceros países. Incorpora, por lo general, un elemento territorial por cuanto vincula a países que tienen relación de vecindad en grados que van *in crescendo* desde la zona de libre comercio, a la unión aduanera, el mercado común y finalmente la unión monetaria (Bouzas y Fanelli, 2002:23-67).

Existen diferentes posiciones frente al regionalismo como estrategia de desarrollo. Para las posturas librecambistas no resulta una estrategia recomendable por cuanto implica acuerdos preferenciales con determinados países y, como tal, funge como una forma de proteccionismo. Una interpretación alternativa postulará que el regionalismo puede ser concebido como una estrategia de aproximación gradual al libre comercio, esta última posición se vincula a la línea promovida por CEPAL (Ídem: 70).

Samir Amin (2001) asume una posición radical en el análisis y señala que los procesos de regionalización concebidos a partir de los '80 en el marco de la mundialización capitalista –a la que asimila al imperialismo– funcionan como alternativas de regulación y orden al atenuar los efectos destructivos que esta dinámica promueve. De este modo, según el autor, las regionalizaciones atan a las regiones de la periferia a cada uno de los centros dominantes<sup>47</sup>. Este movimiento estratégico es definido como *recompradorization*, y refiere a “un complejo proceso de inserción subordinada que la nueva fase del capitalismo supuso para países periféricos” lo cual incluye el desmantelamiento de las conquistas políticas del nacionalismo populista a la par de estimular las políticas que han dado lugar a los llamados cinco monopolios de lo que denomina “mundialización polarizante del imperialismo contemporáneo”, uno de los cuales es el de los medios de comunicación<sup>48</sup>. Sin embargo, en relación a MERCOSUR, sostiene que aún cuando haya sido concebido en sus inicios en la óptica neoliberal “no está dicho que no pueda evolucionar en dirección hacia una autonomización –relativa– de la región” (2001:24-5).

---

<sup>47</sup> De este modo según el autor el NAFTA somete a México y en perspectiva a toda América Latina al carro norteamericano, la UE a los países del África y el nuevo ASEAN permitiría la dominación japonesa en el Sudeste Asiático (Amin, 1996:23).

<sup>48</sup> Amin se refiere a los cinco monopolios que caracterizan a la mundialización de este modo: 1) el monopolio de las nuevas tecnologías, 2) el del control de los flujos financieros a escala mundial, 3) el control del acceso a los recursos naturales del planeta 4) el control de los medios de comunicación y 5) el monopolio de las armas de destrucción masiva.

Es probable que así sea. Si se realiza una retrospectiva de los principales antecedentes institucionales y normativos que ha producido la región desde 1980, se encuentran por ejemplo los Acuerdos de Alcance Parcial impulsados por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) tendientes a articular en contextos de crisis económicas e inestabilidad política marcos de multilateralismo que se enmarcaban en modelos de integración multidimensional y, por tanto, no exclusivamente económicos, sino además culturales, políticos, educacionales, sindicales, etc. Otra de las referencias importantes han sido los llamados “clubes de integración”<sup>49</sup> que han impulsado acuerdos sobre la base de cuestiones medulares para la transición democrática tales como la renegociación conjunta de la deuda externa o el posicionamiento frente a conflictos regionales (Di Masi, 2002).

Con todo, leer los procesos de regionalización en la actualidad requiere adoptar una perspectiva que permita una identificación tanto de los mapas geopolíticos que se han conformado a partir de la década del '80 como de los nuevos actores emergentes a nivel del gobierno global. Siguiendo al investigador canadiense Marc Raboy, podemos ubicar tres tipos de organizaciones que articulan en el plano internacional instancias organizativas y decisorias de alcance mundial: 1) organizaciones globales (ONU, Familia ONU: UNESCO, UIT, OMPI, OMC), 2) Grupos Multiestado (Unión Europea, MERCOSUR, TLCAN, CAN) y 3) Organizaciones transversales (ICANN<sup>50</sup>). Estas organizaciones configuran nuevos mapas de poder a nivel mundial con los cuales los estados nacionales deben negociar.

El surgimiento de organismos multilaterales que proponen una organización supranacional que va más allá de los gobiernos y las uniones regionales integrando a los sectores del empresariado transnacional –como es el caso de la ICANN– impone un nuevo modo de reorganización política a nivel mundial. En ese sentido existe un defasaje entre los organismos que regulan el comercio y aquellos que administran la política a nivel mundial. Como afirma Mastrini (2008) “se habla de mercados globales, pero se ha retrasado la emergencia de un estado mundial”. Y en tanto los

---

<sup>49</sup> Son ejemplo de ello, las acciones del Grupo Contadora creado en 1983 para la promoción de la paz en Centroamérica, el Consenso de Cartagena de 1984, el Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima también conocido como Grupo de los 8 de 1985, el Compromiso de Acapulco para la paz el desarrollo y la democracia de 1987, y desde 1990 las acciones del Grupo de Río en el que devino el Grupo Contadora.

<sup>50</sup> La Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) es una corporación conformada por empresas privadas con sede en los Estados Unidos que regula la infraestructura de la red Internet. No controla el contenido de lo que circula en la red, pero se ocupa de la interoperabilidad, y por lo tanto es un actor central en la gobernanza de Internet. Su directorio está conformado por representantes de 13 grandes compañías mundiales de Internet.

mercados globales requieren de garantías de seguridad jurídica para su funcionamiento, las grandes compañías han efectivizado su ingreso progresivamente a este campo de acción en calidad de *multistakeholders* y en la actualidad no sólo participan activamente de organismos como la UIT, sino que han avanzado en la creación de foros empresariales de *gobernanza* global centrales para el desarrollo porvenir de las comunicaciones como la ICANN.

Vale la pena detenernos en este punto para referir la controversial definición que adquiere el término gobernanza (o gobernanca) cuando se aborda el estudio de procesos de regionalización. Este concepto es utilizado con muy diversas acepciones y en relación a múltiples áreas. Vinculado al poder de las organizaciones supranacionales como la ONU o las nuevas instituciones emergentes como la ICANN alude a políticas globales que impactan en los estados nacionales en tanto formas alternativas de gestión pública (Braman, 2004). En ocasiones se aplica para dar cuenta de un orden global caracterizado por la emergencia de centros de poder concurrentes en los que existe un orden a pesar de que no se haya constituido una autoridad formal. “Sin embargo –como afirma Botto– las manifestaciones y conflictos crecientes (...) demuestran que el orden presente está muy lejos de ser legítimo e inclusivo” (2006:54).

El concepto puede vincularse a las nuevas formas de gestionar los asuntos públicos que se apartan del modo de gobierno tradicional. Aún cuando el término ha sido utilizado para “describir la complejidad decisoria” vinculada a procesos de tecnificación y globalización o con un propósito normativo en relación al cual se prescriben requisitos y recomendaciones para alcanzar el “buen gobierno” es posible además comprender la gobernanca como una “visión alternativa de gestión que se caracteriza por prácticas cada vez más descentralizadas y menos jerárquicas de inclusión de demandas y de toma de decisión en la que participan distintos actores con recursos y capacidades diferentes” (Botto, 2006:46).

Este es un punto importante a la hora de reflexionar sobre la construcción colectiva de políticas regionales de comunicación. La evidencia empírica nos señala la existencia de múltiples actores que disputan una participación activa en la definición de políticas tanto en el plano nacional cuanto en el regional. Agrupados por sectores podemos identificar al menos tres: sector público, sector privado-comercial, sector privado no-lucrativo. Estos actores participan como sujetos de demandas a través de mecanismos de interacción muy diversos y tienen una influencia decisiva en el diseño de normativas y líneas de política sobre comunicación. En el plano nacional pueden

identificarse los términos en los que se ha dado la gobernancia en asuntos vinculados a la radiodifusión analizando las legislaciones de los cuatro socios plenos de MERCOSUR: en los años 60-70 hay una presencia del Estado militarizado que en general favorecerá el desarrollo del empresariado nacional, en las reformas de la década del '90 el sector empresarial se consolida accediendo a mejores condiciones de rentabilidad y a una ampliación del capital favorecida por el ingreso de capitales extranjeros. Luego a partir del 2000, ingresan de modo progresivo las demandas del sector social-comunitario y tiene lugar un renovado protagonismo de los estados nacionales, que acentuará el carácter público de la radiodifusión. Este señalamiento es válido porque aún cuando la gobernanza alude a modos más descentralizados y menos jerárquicos de inclusión de demandas está necesariamente articulada a las formas tradicionales de la política en la que finalmente se fijan las normas.

En el plano regional los sectores aludidos tienen igualmente una presencia y una actuación significativas. Sin embargo en el ámbito de la institucionalidad MERCOSUR no se registran mecanismos de articulación e inclusión de demandas de todos ellos. Mientras el sector empresarial obtiene beneficios comerciales diversos (impositivos, arancelarios, comerciales) los estados en tanto integrantes del sector público han logrado escasos avances en políticas culturales sobre radiodifusión pública o referidas a la promoción y desarrollo del audiovisual mientras que el sector social-comunitario permanece ausente de las Reuniones Especializadas y los Grupos de Trabajo, aún cuando en otros planos internacionales ha podido presentar sus reclamos y propuestas<sup>51</sup>. Este cuadro de situación tiene lugar en buena medida como resultado del escaso interés que la unión regional ha otorgado a la radiodifusión en tanto industria cultural.

Pero en verdad el MERCOSUR evidencia importantes carencias de carácter general en relación a las instancias de participación, institucionalidad e internalización de las normativas

---

<sup>51</sup> Son ejemplo de ello las presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad realizadas por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias filial América Latina y el Caribe (AMARC-ALC) entre las que se cuentan: 1) Ante una solicitud realizada por AMARC-ALC y otras importantes organizaciones de la Sociedad Civil americana el 28 de octubre de 2008 la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión confirmaron su interés en establecer estándares en distintos aspectos relacionados con la libertad de expresión, en especial sobre legislación en radio y TV comunitaria. 2) El 20 de marzo de 2009 AMARC-ALC y el CELS le solicitaron a la CIDH que depende de la Organización de Estados Americanos (OEA) y a la Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Dra. Catalina Botero, que se involucren activamente en el proceso de discusión que comenzó en Argentina respecto a la modificación de la Ley de Radiodifusión de este país. 3) El 29 de octubre de 2010 el Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC ALC presentó los *40 Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual* ante la CIDH.

comunitarias que requeriría la gobernanza que como veremos no son privativas de esta unión regional, sino que forman parte de procesos de regionalización aún inconclusos. Según Botto:

“Si bien el MERCOSUR es un proceso de integración regional, los problemas de gobernanza que presenta son bien distintos a los europeos. Mientras en la UE existen instituciones regionales que avanzan al margen de un proceso de legitimación ciudadana, en el caso de la integración mercosureña, existe un profundo déficit de perspectiva regional y de voluntad colectiva, que se manifiesta principalmente en los ejecutivos pero también se transmite en la forma de participación de los actores no tradicionales que –como los parlamentos, las corporaciones y la propia sociedad civil– siguen privilegiando los intereses nacionales por sobre la búsqueda de un espacio regional” (2006:52).

Los problemas de gobernanza en el plano regional pueden leerse de un modo productivo a la luz de una recomposición de actores en el plano internacional que no es reciente. El retiro de Estados Unidos y Gran Bretaña de la ONU a principios de la década del ´80 en consonancia con la transformación en las reglas del comercio internacional que empezaban a pergeñarse en aquellos años marcan el pulso de este cambio. Valga como ejemplo de esta progresiva influencia de los actores del mercado transnacional sobre los estados nacionales la sustitución de un acuerdo con rango de tratado internacional como el GATT –que desde la posguerra había servido para regular el comercio mundial– por un organismo internacional como la OMC, una organización más compleja y de contundente fuerza política fundada en 1995 que tendrá una influencia decisiva en la organización de la economía mundial a partir de entonces.

Es válido señalar en este punto, siguiendo a Mastrini (2008a), un hecho significativo: si hasta los ´80 el organismo que consiguió articular de manera central las relaciones internacionales fue una organización de estados: la ONU, creada durante la posguerra con el objetivo de promover la paz y la seguridad mundiales; en los ´90 este espacio de centralidad lo asumirá la OMC, un organismo internacional destinado a organizar el comercio en función del libremercado. El cambio del eje articulador de las relaciones internacionales es sin dudas significativo.

En efecto, la gravitación que la OMC tiene desde entonces sobre el comercio y la política internacional no pueden soslayarse al momento de proponer una reflexión sobre los modos que adopta la regionalización y los problemas que suscita la gobernanza en países en desarrollo, toda vez que como hemos visto la orientación que este organismo asume como política es la del multilateralismo y las políticas de libremercado que, por una parte, equiparan según un mismo patrón de intercambio a todas las naciones bajo el principio de *nación más favorecida* –



desconociendo en este proceso todo el conjunto de asimetrías y desigualdades de los diferentes países— y, por otra parte, han conseguido hacer extensivos los principios del comercio de bienes primarios y manufacturas al comercio de servicios, e incluir en calidad de servicios a la cultura y las comunicaciones. De modo que las industrias culturales, dentro de las cuales incluimos el audiovisual y la radiodifusión, se encaminan a ser valoradas y comercializadas en estos términos a menos que los estados y/o las regiones (cualquier sea su grado de integración) promuevan y consigan explícitas reservas o excepciones. Este tema no ha sido abordado en los términos que planteamos por la unión regional MERCOSUR, como veremos en el Capítulo III, no en razón de una imposibilidad formal en el seno de la OMC sino en relación a que de algún modo ese *estado de conciencia* no ha sido alcanzado, ni madurado regionalmente. Si se consideran los criterios de membresía previstos por la OMC, encontramos que la participación de los países en este organismo puede darse como estado miembro<sup>52</sup> o como estado observador. Se admiten asimismo a organismos e instituciones internacionales como ONU y Banco Mundial. Pero a su vez, las uniones regionales pueden solicitar membresía, tal es el caso de la Unión Europea inscrita como *Comunidades Europeas*. Sin embargo, MERCOSUR no ha solicitado su inclusión como miembro en los términos que se señalan para la UE, lo cual es al menos llamativo en tanto la OMC es un foro de negociación y por tanto puede resultar estratégico para los miembros que conforman regiones resolver como bloque controversias o disputas comerciales que tengan lugar en este ámbito. Un ejemplo de ello es justamente la posición que la Unión Europea ha tomado como bloque luego de la Ronda de Uruguay en relación al comercio de servicios culturales, resolución que se conoce como principio de *excepción cultural* y sobre el que volveremos más adelante. Lo que nos interesa señalar por ahora es la importancia y el peso que las uniones regionales pueden tener como bloques de presión en el marco de un organismo que define las reglas del comercio internacional.

Si se vincula esta cuestión a las políticas de radiodifusión y del audiovisual, emergen los términos de una situación controversial, relacionada con el sentido que estos organismos y foros de discusión internacional impulsan para el área procurando la extensión de las reglas de juego del librecomercio a los productos culturales.

---

<sup>52</sup> A la fecha la OMC cuenta con 153 miembros. Los cuatro signatarios del MERCOSUR lo son desde el 1 de enero de 1995, fecha en que este organismo fue constituido.

---

## *1.8. Valorización de los productos culturales*

---

En el apartado anterior hemos delineado algunos de los rasgos que definen los procesos de regionalización y su inserción en las lógicas del capitalismo transnacional. Sobre la base de este antecedente es posible ahora avanzar en la especificidad de las industrias culturales, en particular las del audiovisual y la radiodifusión, a fin de problematizar su doble componente –material y simbólico– en el proceso de producción de valor y de este modo situar el análisis de las políticas vinculadas a ellas como un tema controversial del campo de la comunicación y de la cultura.

Algunas preguntas iniciales parecen necesarias: ¿Cuál es la razón por la que las Industrias Culturales (IC) requerirían políticas de comercialización diferenciadas respecto de otras mercancías? ¿Por qué algunos países reclaman un tratamiento excepcional para las mercancías culturales mientras que otros estimulan su libre circulación? ¿De qué modo los procesos de regionalización contemporáneos han recuperado –o no– a las industrias del audiovisual y la radiodifusión en sus ejes de negociación? Procuraremos a continuación presentar las respuestas que desde la EPCC se ha dado a estos interrogantes.

Inicialmente, y como afirma Galperín, es necesario reconocer que:

“Por un lado, nos guste o no, estas industrias son hoy parte integral del sistema económico mundial [y] por otra parte, es indiscutible que las industrias culturales tienen importantes implicaciones socio-políticas. Esquemáticamente, podemos pensar estas implicaciones en dos sentidos: primero, los productos culturales ayudan a reproducir la identidad cultural y a sostener los lazos sociales en una comunidad. Segundo, las industrias culturales hacen a la calidad de la esfera pública de una comunidad, por cuanto regulan la circulación del discurso político en las sociedades modernas. En síntesis, mientras que en términos puramente económicos existen fuertes incentivos a la exportación de productos audiovisuales, las implicaciones socio-políticas de los mismos tornan problemática su inserción en los acuerdos de integración regional, tornándose este un terreno privilegiado de debate entre diferentes concepciones sobre como articular desarrollo económico, cultura e identidad colectiva” (Galperín, 1998:14/15).

Garnham ya prefiguraba esta dualidad en 1977 cuando afirmaba que en las últimas décadas el mercado había conseguido desplazar al Estado en su función de reproducción ideológica, a partir de la transformación de una zona históricamente improductiva como la cultura en una zona de alta

rentabilidad dando lugar a un proceso históricamente situado en el que la *cultura se ha vuelto una mercancía*.

Pero si bien la cultura participa de lógicas comerciales en algunos puntos cercanas a las de otros bienes y servicios presenta asimismo características que le son propias: se trata de bienes inmateriales cuya sustancia es esencialmente simbólica que son transportados por algún soporte físico (papel, espectro radioeléctrico, cintas electromagnéticas, CD, etc.), que se caracterizan por su novedad, de lo cual se deducen estrategias de obsolescencia programada, no se destruyen en el acto de consumo y, sumado a ello, el costo de reproducción es decreciente cercano a cero, es decir: el precio es igual a la última unidad de consumo que produce beneficio (Mastrini-Becerra, 2006).

Las IC han sido definidas por Ramón Zallo como “un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social” (1988:26).

La EPCC ha señalado que las mercancías producidas según estas lógicas no sólo requieren de una inversión significativa de capitales y de la división del trabajo implícita en todo proceso de industrialización, sino que además tienen la particularidad de moldear e influir en los significados de las culturas contemporáneas.

Centralmente podemos reconocer tres características constitutivas de las IC: 1) requieren trabajo creativo, aún en procesos de serialización, 2) hacen parte de una renovación permanente, posibilitada entre otros factores por el desarrollo de “viveros culturales” (Zallo) y 3) poseen altos costos fijos vinculados al desarrollo del prototipo y bajos costos variables que se explican por los costos decrecientes del proceso de reproducción y por la economía de escala y la concentración económica (Mastrini, 2008a). Esta última característica da cuenta de una singularidad: a diferencia de otros productos y servicios, las industrias culturales se valorizan en los procesos de circulación<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Hernán Galperín ejemplifica el proceso a partir del caso del sector audiovisual en Norte América señalando: “Las empresas audiovisuales de los EUA, líderes en el mercado de películas y programas de TV, obtienen cerca del 50% de sus ingresos por ventas en el mercado internacional haciendo del sector audiovisual el segundo de mayor superávit (...) en la balanza comercial de ese país. La exportación de material audiovisual está lejos de ser un fenómeno nuevo, y tiene su raíz en las particularidades económicas de los productos audiovisuales: altos costos de producción de la primera copia e ínfimos costos de reproducción y no exclusividad del consumo (los productos no se "gastan" en el acto de consumo). Estas características hacen particularmente atractiva –desde el punto de vista de los productores– la

A estas características se suman las que aporta Enrique Bustamante a partir de una compilación exhaustiva de las características diferenciales de las industrias culturales señaladas por los estudios de EPCC que incluyen (entre otras) la importancia del trabajo simbólico que constituye su materia prima, el valor de uso ligado a la personalidad de los creadores, el requerimiento de transformar valor simbólico en valor económico, el alto riesgo de su valorización, su imperiosa necesidad de renovación constante que choca con la estandarización obligada de toda industria, una estructura económica caracterizada por los altos costos fijos del prototipo o master y los relativamente bajos costos de distribución y comercialización así como por costos marginales reducidos o nulos, como consecuencia de lo anterior: la presencia de economías de escala que impulsan hacia la concentración nacional e internacional, a lo que se agrega la naturaleza indivisible e inagotable de todos los productos basados en la información en tanto su consumo no destruye el producto ni anula el disfrute de los mismos por parte de otros usuarios, las dificultades para financiar su transformación en mercancía haciendo pagar al usuario y la naturaleza acumulativa de su consumo que estimula el aprendizaje y la fruición (2003:23-4).

Estas cualidades hacen que las IC requieran para su comprensión, un estudio que articule la función económica que cumplen en el sistema capitalista junto al análisis cultural vinculado a la fijación de valores, creencias y visiones del mundo.

En esta línea ya el trabajo de Garnham de 1977, proponía un programa de intervención teórico-política en relación a los *mass media* y, señalando los límites de las teorías marxistas para dar cuenta de las transformaciones producidas en el capitalismo contemporáneo y los problemas políticos derivados de ellas<sup>54</sup>, para avanzar en un desafío teórico capaz de recuperar la “estrecha vinculación (...) entre *lo económico, lo ideológico y lo político*”<sup>55</sup>(23).

---

comercialización en el mercado internacional, y a la vez, aumentan las ventajas competitivas de los productores de países de mayor mercado doméstico” (1998: 12).

<sup>54</sup> Discute con las posiciones de la Escuela de Frankfurt, en las figuras de Adorno y Horkheimer en tanto esta escuela describe la industrialización de la cultura pero no avanza en su caracterización y llega a asimilar la industrialización de las mercancías culturales a cualquier otro tipo de industrialización. Señala que la debilidad de esta escuela radica en no tener suficientemente en cuenta “la contradictoriedad de la naturaleza económica de los procesos observados” al punto de considerar “la industrialización de la cultura como no problemática e irresistible” (23). En ese trabajo advertirá que: “mientras el análisis marxista siga concentrándose en los contenidos ideológicos de los *mass media* será difícil elaborar estrategias coherentes para resistir a las dinámicas reales subyacentes al universo cultural, que es regulado estable y progresivamente por la lógica de la producción global de mercancías” (1977:33)

<sup>55</sup> En efecto, el materialismo histórico desde el cual produce su argumentación sostiene que la base material implica el intercambio del hombre con la naturaleza mediante el trabajo. El fruto de este intercambio es utilizado para la reproducción de la fuerza de trabajo, pero además conforma un excedente o plusvalor que permite otras formas de

Por lo tanto, sin invalidar el modelo estructura-superestructura trabajaba sobre la hipótesis de la *industrialización de la superestructura* que permite trascender el planteo de la *estructura como en un nuevo discurso superestructural autónomo* por otro según el cual “la superestructura es englobada por la estructura”. Este proceso se caracteriza por la creciente competitividad internacional y el consiguiente ingreso de las transnacionales en empresas de comunicación nacionales, la lucha del capital en el ámbito de la producción cultural –organización del trabajo y procesos productivos– por incrementar la productividad, los intentos por abrir nuevos mercados para captar capitales y los esfuerzos por abrir nuevos mercados especialmente enfocados hacia el desarrollo de nuevas tecnologías (30). Concluía proponiendo que una economía política de la comunicación de masas debía considerar a los *mass media* como entidades económicas que desempeñan una función económica *directa* en cuanto creadoras de plusvalía a través de la producción y el intercambio de mercancías y una función económica *indirecta* a través de la publicidad creando plusvalía en otros sectores de la economía.

Si se proyectan estos conceptos hacia el territorio más amplio de las industrias culturales los acentos no varían. Es decir, la función económica de creación de plusvalía asignada a los *mass media* es igualmente válida para comprender los procesos económicos más amplios implícitos en otras formas de industrialización de la cultura ya sea en su definición tradicional por ramas (Zallo, 1988) o en formas más recientes y complejas posibilitadas por la convergencia tecnológica (Bustamante, 2008).

La valorización de las IC se vincula a la construcción artificial de escasez, una estrategia para regular el funcionamiento de mercados de bienes intangibles más allá del mecanismo de fijación de precios. A diferencia de lo que ocurre con los bienes tangibles en los cuales el consumo equivale a la “extinción” del bien y donde la escasez puede darse de forma natural, las mercancías culturales serializadas tienen costos marginales de reproducción decrecientes, que tienden a cero.

---

actividad humana. Pero en tanto se trata de procesos históricamente situados, el estudio de la relación que establece el hombre con la naturaleza en las sociedades contemporáneas se ha tornado cada vez más compleja. Por tanto el materialismo histórico estudia las relaciones entre hombre y naturaleza y los modos de apropiación del excedente producido mediante el trabajo en el marco de un modo de producción situado históricamente. La forma en que se reparte el excedente depende de tres variables: económica, política e ideológica. La primera se vincula a transformaciones históricas en la extracción y distribución del excedente, la segunda implica que la lucha política impacta en el modo de distribución y la tercera que todo cambio en la forma económica implica un cambio en la interpretación que los hombres le dan al mundo en el que viven. En relación a ello entiende que la metáfora base-superestructura no da cuenta de estas tres relaciones, no las niega, pero resulta insuficiente para dar cuenta de ellas.

En el caso de los bienes intangibles como la información, si bien el costo fijo del prototipo o primera unidad es elevado, la reproducción puede darse  $n$  veces a diferencia de lo que ocurriría con un automóvil, un producto alimenticio o de indumentaria donde existen costos de materias primas y de tiempo de trabajo incorporado al bien que no pueden anularse. En la reproducción de los bienes intangibles, el costo marginal es decreciente. Por esta razón, las economías de red son consideradas asimismo economías de escala y además economías de *escope* en las cuales *dos o más productos o servicios pueden ser producidos en forma más barata si son realizados de modo conjunto por el mismo productor que de modo separado por productores que compiten entre sí* (Garnham, 2000).

Estas cualidades han permitido el surgimiento de un mercado concentrado, habilitando el crecimiento de barreras de ingreso y el abuso de poder del mercado por las empresas dominantes a costa de los consumidores. El mercado dejado por cuenta propia tiene tendencia a la concentración lo cual implica menos pluralidad además de un acceso desigual para los ciudadanos y por lo tanto menos diversidad (Brant, 2007). Este movimiento resulta crítico y produce la situación paradójica expuesta por Van Audenhove quien señala: “un mundo de abundancia es proyectado mientras se fabrica escasez. Una tendencia que contradice la relación casual entre más competitividad y libre mercado por un lado y más opciones y más bajos precios por otra”,<sup>56</sup> (1999:391).

Existen al menos cuatro mecanismos de creación de valor en los productos comunicacionales que permiten a los mercados generar el artificio de la escasez: 1) derechos de autor, 2) control de acceso (por precio o distribución) 3) obsolescencia programada y 4) vinculación entre productos para generar valor de cambio (como en el caso de los audiovisuales y las audiencias potenciales comercializadas por la vía de la publicidad) (Garnham, 2000).

En el caso de la radio y la TV se aplican centralmente dos de ellos: control de acceso y vinculaciones entre productos para producir valorización. En cuanto al primero, donde más claramente se distingue es en la televisión de pago en la que los usuarios deben abonar para tener acceso a una señal que se transmite codificada o por sistemas de cableado a los que no se puede acceder libremente. No ocurre esto en la radiodifusión abierta y por aire por cuanto la recepción se ha dado –hasta el momento– de modo gratuito. En todo caso puede vincularse la cuestión del acceso a limitaciones en el alcance y cobertura de las transmisiones, pero esto no tiene que ver con un mecanismo de creación de valor sino con el subdesarrollo de la infraestructura técnica. En cuanto al

---

<sup>56</sup> Traducción propia

segundo mecanismo entendemos que es el que ha primado claramente en el modelo tradicional de la radiodifusión por aire puesto que, tal como lo señalara Smythe, lo que estos medios venden a sus anunciantes es “la promesa” de una audiencia. Es decir, el producto audiovisual (de radio y de TV) en tanto puede receptarse de manera gratuita sólo se valoriza mediante su vinculación con la publicidad que se comercializa como parte de la programación.

La radiodifusión es dentro de las industrias culturales la zona de mayor conflictividad y disputa política, además de una de las que genera mayor rentabilidad<sup>57</sup>. Se trata además, de una industria cultural caracterizada por ser la de mayor penetración en la población –superando el 90% promedio en los países de América Latina y el 98% en los países que se analizan en esta investigación– (Becerra-Mastrini, 2009), aquella a la que las audiencias consumen durante más horas por día –en un promedio que oscila entre las 3 y las 5 horas de expectación dependiendo de los países, las edades y las clases sociales–, la única que permite acceso libre y gratuito, aquella que no requiere en principio una especial capacitación para su uso (a diferencia de la alfabetización digital que implica el uso de Internet por ejemplo) y por ser la que atraviesa el conjunto de las clases sociales llegando a todos los sectores de la población.

Según las definiciones provistas por Zallo (1988), en tanto industria cultural puede ubicarse como una rama de la difusión continua en la que se incluyen además de la TV hertziana, las variantes por cable y por satélite. Aún cuando en este trabajo se consignan datos y referencias a la TV por cable y satélite en tanto prestaciones alternativas y complementarias, la especificidad se ha fijado en torno a la radiodifusión por cuanto esta es la industria que se sostiene sobre la base de la gratuidad (al menos directa) del servicio y porque implica la utilización para su propalación de espectro radioeléctrico, un recurso escaso, finito y no enajenable, patrimonio común de la humanidad.

En tanto industria cultural, la radiodifusión ha desarrollado estrategias de sostenimiento y expansión ligadas a los crecientes procesos de concentración de la propiedad que se han dado en toda América Latina en los últimos 20 años. Este proceso se ha dado –a diferencia de lo que aconteció en Europa con los monopolios estatales– exclusivamente en torno al sector privado-comercial desplazando la prestación de un servicio público como la radiodifusión hacia un sector

---

<sup>57</sup> Al menos en América Latina, ni el cine, ni la editorial de libros o la fonografía superan a la TV (abierta + cable + satélite) en facturación. (Becerra-Mastrini, 2009).

cuyo fin último es el lucro y, concomitantemente, relegado al Estado a una provisión subsidiaria<sup>58</sup>. Esto tiene consecuencias diversas, entre ellas (y en términos de producción de valor) se ha generado un adelgazamiento de los contenidos a favor de propuestas que recortan las audiencias buscando promediar el espectro de gustos, y fortalecer modelos competitivos<sup>59</sup> de programación. La concentración de los medios en manos privadas crea así una disputa por las audiencias que se conoce como Ley de Hotelling y que afirma que en aquellos mercados en los que la competencia no está guiada por el precio los competidores racionales tienden a concentrarse en la mitad del espectro de los gustos del consumidor, en vez de proveer una gama de productos diversa (Brant. 2007).

Tanto el hecho de definir la programación por la Ley de Hotelling antes que por las necesidades sociales o la identidad y diversidad cultural de un país, cuanto los mecanismos de creación de la escasez artificial que hemos señalado permiten, leídos en conjunto, dar cuenta del problema de la integración del capital en el sistema de medios y con ello de sus lógicas de maximización del beneficio y de la subordinación del valor simbólico al valor mercantil.

En tanto las IC representan, por las características que hemos expuesto, zonas de alta rentabilidad, han recibido en las últimas décadas migraciones de capital e inversiones provenientes de otras ramas de la economía. Esto, por una parte, ha forzado la preservación y la excepcionalidad en el marco de las cuales UNESCO ha recomendado considerar a la cultura y sus producciones, pero por otra ha colocado a los productos de las Industrias Culturales en un sitio estrictamente económico en el que participan de las lógicas del comercio internacional en términos de *commodities* o mercancías transables.

La propuesta de UNESCO conocida como “excepción cultural” presenta antecedentes concretos a partir de noviembre de 2001, año en que se publica la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural en la que se especifica que los bienes y servicios culturales en tanto son portadores de identidad, valores y sentido “no deben ser considerados mercancías o bienes de

---

<sup>58</sup> En Argentina por caso, la ley de radiodifusión N° 22.285 que rigió entre 1981 y 2009, estableció de modo explícito en sus arts. 8, 10 y 11 el carácter subsidiario que el Estado tendría en materia de radiodifusión. En el art. 10 se señalaba que: “El Estado Nacional promoverá y proveerá servicios de radiodifusión cuando no los preste la actividad privada, en zonas de fomento y en las zonas de frontera, especialmente en las áreas de frontera, con el objeto de asegurar la cobertura máxima del territorio argentino.” Este artículo fue sustituido en 2005.

<sup>59</sup> Los modelos competitivos de programación trabajan sobre el mismo target de audiencia a partir de ofertas de contenido que resultan bastante homogéneas entre sí. Se diferencian en este sentido de los modelos complementarios, característicos del sistema europeo público de radiodifusión, en el cual la programación se conforma sobre la base de los sitios de vacancia que se considera pertinente cubrir en términos de diversidad y servicio público.



consumo como los demás” (Art. 8). Esta línea de política ha sido convalidada por sucesivas declaraciones públicas y acciones de este organismo y se fija como norma del derecho internacional a partir del año 2005 mediante la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO que entró en vigor en marzo de 2007. En esta línea, como se verá en el Capítulo V, ha basado su estrategia de preservación de bienes culturales la Unión Europea frente a los requerimientos de la OMC.

Sin embargo, las acciones encabezadas por UNESCO no han conseguido modificar la dirección de un flujo que ha producido grandes beneficios –tanto económicos como culturales en términos de configuración del gusto y las preferencias de las audiencias– a nivel global. Lógicamente, quienes más se han beneficiado con este movimiento han sido los grandes operadores internacionales que no solo poseen las capacidades para generar economías de escala y de scope o gama, sino que fundamentalmente han podido hacerlo en virtud de generalizados procesos de concentración de la propiedad.

Según la propuesta analítica de Mastrini y Becerra, es posible distinguir al menos tres niveles de integración de propiedad de grupos de infocomunicacionales, en el marco de lo que McChesney denomina *sistema global comercial*. Un primer nivel “se corresponde con una decena de grupos transnacionales que operan en todo el planeta como mercado y cuyas cotas de penetración en las diferentes regiones y países encuentran pocas barreras”<sup>60</sup> (2006:68). En el segundo nivel ubican a grandes grupos con sede en Europa, Estados Unidos o Japón que operan regionalmente, aquí identifican al menos 50 grupos<sup>61</sup>. “En el tercer nivel confluyen grupos líderes en mercados domésticos nacionales o subregionales del resto del planeta y está conformado por unas 90 corporaciones entre las que se destacan en el mercado latinoamericano, los grupos Televisa de México, Cisneros de Venezuela, Globo de Brasil y Clarín de la Argentina” (2006:69).

La historia de las transformaciones acontecidas en el mercado comunicacional traza una línea temporal de corta duración, por cuanto los antecedentes significativos se remontan a mediados de la década del ‘80, período en el que emergen los grupos de infocomunicación. Los autores, a partir de los aportes de Pérez Gómez y Miguel de Bustos, identifican las causas de este fenómeno,

---

<sup>60</sup> Incluyen en este nivel a grupos que a pesar de ser transnacionales obtienen sus principales ganancias del mercado norteamericano. Entre otros: General Electric, AT&T, Disney, Time Warner, Sony, Viacom, Bertelsman.

<sup>61</sup> La lista incluye en este nivel entre otros a: Dow Jones, Comcast, The New York Times, Hearst, Canal +, Prisa, Hachette, Reuters, Reader’s Digest.

señalando entre las principales: 1) El reposicionamiento de grupos que ante la liberalización de los mercados y, en sintonía con las tendencias impulsadas desde la OMC y la UIT, buscan controlar mercados que hasta ese momento se habían desarrollado y regulado en tanto monopolios estatales. 2) La búsqueda de expansión en el tamaño y capacidad económica de las empresas mediante la ampliación de mercados y audiencias y el aprovechamiento de “un mayor beneficio en la espiral audiencia-tirada/publicidad/ingresos” (63). 3) Las ventajas de operar mediante economías de escala y de gama expandiendo el control de los grupos en “los distintos eslabones de la cadena de valor” y de generar concentraciones de tipo horizontal, vertical y conglomeral. 4) Las altas expectativas creadas en relación a la expansión de mercados y la obtención de ganancias. 5) El doble valor simbólico y económico de la información y la comunicación, lo cual demuestra que los grupos no sólo tienen interés en la expansión económica sino que además “pretenden extender su influencia en la opinión pública”. Los autores señalan, finalmente, que estas causas pueden a su vez reagruparse en económicas (1 a 4) y político-ideológicas (5). (Mastrini-Becerra, 2006: 65-7).

La reestructuración del mercado mundial de las comunicaciones ha implicado asimismo la emergencia de un conjunto de problemas que resultan centrales para la EPCC y que pueden agruparse en torno a cuatro ejes: 1) Regulación de la convergencia, 2) Concentración de la Propiedad, 3) Gobierno Global y 4) Derechos de autor (Mastrini, 2008). De acuerdo con el recorrido propuesto, hemos expuesto el modo en que resultan incumbentes en esta investigación los ejes 2 y 3. Sin embargo y aún cuando la cuestión de la convergencia no será específicamente abordada en este trabajo, entendemos que es preciso aportar algunas líneas al debate sobre la regulación de la convergencia, del cual más temprano que tarde, participará la radiodifusión hertziana de los países que se analizan. Este tema será abordado con mayor especificidad a continuación.

---

### *I.9. Transformaciones en los sistemas de regulación de la radiodifusión*

---

Es posible, en término de Lacroix (1999), establecer una periodización de al menos cuatro tiempos en el desarrollo del capitalismo. Estas fases estructurales se suceden en una línea temporal que inicia en la Revolución Industrial (1760-1775) y llega hasta el presente. La etapa en curso comienza con el fin de la Segunda Guerra Mundial y ha sido denominada fordista-keynesiana en

relación a, por un lado, a la intensificación de la producción y el consumo y, por otro, a la creciente intervención del Estado que a través de diferentes instituciones normalizadoras que buscaron regular las interacciones entre los trabajadores y los propietarios de las empresas.

La fase fordista-keynesiana participa en el presente de una crisis estructural que involucra un desequilibrio en el patrón de desarrollo y una alteración en las formas y niveles de producción y consumo y que no puede comprenderse por fuera de la crisis del Estado-nación en tanto institución vertebradora de la modernidad. Entre sus principales causas Lacroix identifica: el incremento de las luchas sociales en los '60-'70 que erosionarán la "posición de dirección de la clase capitalista en sus relaciones con la clase trabajadora", el agotamiento de un patrón de consumo que implicó la absorción de la producción de objetos materiales y su progresiva sustitución por el consumo de productos generados "a partir de la cultura, la información, la comunicación y la programación", el crecimiento de las actividades de servicios, la creciente posibilidad de operar sobre la incertidumbre del futuro que ofrecen los desarrollos tecnológicos, la concentración y centralización de capitales y, finalmente, "el deterioro de las capacidades nacionales de regulación". Lo explica: "este deterioro ocurre a partir del acceso al poder de las empresas transnacionales y de la concentración y centralización de los capitales. Pero es también fruto de la colaboración estrecha entre los estados y el poder económico, particularmente para desarrollar el comercio internacional, que implica que el deterioro sea cada vez más importante" (1999:88-90). Como consecuencia de este escenario crítico estaría emergiendo de modo paulatino una nueva forma de regulación denominada discutido-programada tendiente a suceder a la forma de regulación anterior, aunque como señala el autor las condiciones para la consolidación de este nuevo patrón no están aún reunidas ni en el nivel de las instituciones nacionales ni en el de las internacionales. Si bien se observan movimientos de articulación, discusión y programación en los niveles del capital, los trabajadores y ciudadanos y el Estado, estos procesos no han alcanzado la maduración necesaria como para conformarse en alternativas viables. Se registran en este sentido la emergencia de actores internacionales que deberán buscar novedosas formas de unidad y solidaridad. El capital lo ha realizado de modo más eficiente hasta el momento, habilitado por la creciente centralización y concentración de la propiedad, en cambio las instituciones que incluyeron a los trabajadores y ciudadanos antaño se muestran insuficientes para dar respuestas a los problemas que enfrentan estos actores frente a las nuevas prácticas de gestión socioeconómica del capital. Finalmente los estados en procesos de

regionalización como el NAFTA, el MERCOSUR o la Unión Europea, muestran algunas formas de regulación correspondientes a esta nueva matriz aunque, como veremos, lo hacen de modos dispares y no siempre equitativos y justos para los socios nacionales.

Veamos ahora como este análisis se vincula específicamente al modelo regulatorio prevalente en los sistemas de radiodifusión contemporáneos.

Para Bolaño y Brittos:

“La actual reestructuración capitalista, fruto de la revolución microelectrónica, permite una amplia subsunción del trabajo intelectual paralela a una intelectualización general de todos los procesos de trabajo, de modo que la relación entre trabajo manual y trabajo intelectual tiende a alterarse, lo cual está relacionado con las transformaciones profundas del modo de producción, de manera que las tecnologías de la información y la comunicación adquieren un protagonismo crucial en el proceso (...) que arrastra prácticamente a todo el mundo en la dirección de un nuevo padrón de acumulación capitalista, modificando modos de vida, valores, relaciones sociales de todo tipo en fin profundizando brutalmente la tendencia de expansión de una cultura global, específicamente capitalista, cuyo ejemplo más acabado son las industrias culturales, especialmente radiodifusión e Internet (Bolaño-Brittos, 2007:63).

El concepto de radiodifusión comprendido en la lógica del modelo fordista, prefigura un sistema de medios de carácter masivo, abierto y gratuito. Originalmente este concepto ha sido asociado a una fuerte presencia del Estado en el papel de regulador pero también en el de operador. Los ejemplos sobresalientes de este sistema se encuentran en el modelo europeo con anterioridad a la década del '80 en casos como los de la televisión inglesa, italiana y francesa. El modelo fue replicado casi sin modificaciones en Asia y África, a diferencia de lo que acontece en América Latina donde la regulación de la radiodifusión recupera los elementos centrales del modelo pero exceptúa el monopolio estatal de los medios. Sergio Caparelli (2000) señala que el modelo *fordista* de regulación ha sido definido en estos términos desde la EPCC por Garnham en función de considerar que la televisión ha constituido un punto clave en el proceso de acumulación capitalista en la medida en que contribuyó a crear un mercado de televisores que utilizaron la publicidad para estimular el consumo de bienes masivos básicamente de productos alimenticios y bienes poco durables, sobre los cuales se asentó en “boom fordista” (Caparelli, 2000:26). Este modelo de regulación se extiende hasta mediados de la década del '80, momento en el cual en Europa se inician los procesos de privatización de los sistemas de radiodifusión que hasta entonces conformaban monopolios estatales, y simultáneamente, en América Latina se producen los primeros avances hacia el desarrollo masivo de la televisión de pago.

Las exigencias del mercado de producir un entorno de “seguridad jurídica” que garantice la expansión del sector impulsa una paulatina transformación en los marcos regulatorios nacionales que se replica a lo largo de diferentes geografías de modo generalizado. Se favorece, a partir de ese momento, un tipo de regulación que los autores referidos denominan *posfordista* la cual implica el ajuste de regulaciones –mediante la creación, modificación o derogación de normas– orientado hacia la prestación de un servicio de radiodifusión segmentado y con acceso oneroso. De modo que el avance de lo que llamamos “modelo de pago” no es otra cosa que la fijación de las nuevas reglas que requiere el comercio transnacional para la expansión de sus fronteras.

Los modos en que afecta a la democratización de las sociedades el avance de un sistema de radiodifusión que restringe el acceso de los ciudadanos a información y contenidos imponiendo barreras de pago, están condicionados por y vinculados a, los procesos de concentración de la propiedad y a la convergencia de tecnologías y actores. Resulta necesario por tanto explorar cuáles son las condiciones en las que se desarrollará de ahora en más la regulación de la radiodifusión.

Tal como afirma Brant:

“Históricamente las políticas públicas fueron diseñadas para un servicio específico. Radiodifusión (radio y televisión), telefonía fija, telefonía móvil, y TV por cable siempre fueron sujetas a regulaciones diferentes, con reglas específicas que se aplicaban a cada una de ellas. Dependiendo del servicio los concesionarios eran sometidos a diferentes instrumentos de regulación y tenían diferentes derechos. Esto fue entendido como un abordaje vertical de la regulación. Con la digitalización, la convergencia tecnológica y el surgimiento de Internet, esa separación de servicios se vuelve borrosa. Plataformas que eran usadas para proveer un cierto servicio comienzan a proveer otro (...) Esta nueva situación llevó a algunos autores como Lawrence Lessig y Rob Frieden, a proponer un nuevo abordaje basado en el modelo horizontal, en el cual la regulación no es más estructurada por el tipo de servicio sino por la función que presta<sup>62</sup>” (2007:10).

El autor señala que existen diferentes sistemas horizontales de regulación. Entre ellos, el de Lessig quien diseña un modelo regulatorio que trabaja sobre tres dimensiones: 1) física o infraestructural, 2) lógica o de código y 3) de contenido. Cada una de estas dimensiones poseen reglas y restricciones que se articulan según sus propios términos. La ventaja del abordaje horizontal radica en que permite *agrupar y separar cuestiones de política pública* y de este modo contrarrestar la tendencia del mercado que tiende a agrupar servicios y separar funciones, de este modo pueden atenderse las restricciones o cuellos de botella que se presentan en las diferentes dimensiones o niveles de regulación. Para Brant, “uno de los desafíos para los que se proponen

---

<sup>62</sup> Texto original de portugués, traducción propia.

aplicar un enfoque sistémico sobre la regulación de los medios es comprender cómo las diversas variables se relacionan”. A diferencia del modelo vertical en el que las políticas públicas actuaban sobre todos los niveles de manera generalizada, en el modelo horizontal cuando una política es alterada en un nivel sin considerar a los otros se produce un *gap* en tanto puede darse una acumulación de poder de mercado en más de un nivel y esto afecta –como en el caso de las políticas públicas sobre espectro– a la pluralidad y la diversidad de contenido. Explica que, si la liberalización no va acompañada de garantías que limiten el poder de mercado de los actores en los diferentes niveles, ello puede obturar el sistema y llevar a una verticalidad mayor de la que se observa actualmente, tal como queda demostrado en el análisis de las regulaciones nacionales que se presentan en el Capítulo IV.

“En el caso del espectro radioeléctrico –agrega–, eso se une a la posibilidad de abuso de poder dominante, que permitiría a una misma empresa, por ejemplo, controlar la red física, el nivel lógico y el de aplicaciones imponiendo padrones propietarios excluyentes y discriminando el acceso a redes. Otra posibilidad es la de limitar la pluralidad y diversidad de informaciones relativas a políticas de comunicación evitando el debate público” (2007: 11).

Cabe agregar que los sistemas de radiodifusión se conciben en términos de “cultura común y participación en la esfera política compartida” a diferencia de los sistemas de telecomunicaciones basados en la provisión de medios físicos para el intercambio entre abonados individuales (Garnham, 1990). Esto implica un desarrollo de políticas de comunicación por parte de los estados en orden a preservar este espacio de la comunicación social, que, en las sociedades contemporáneas define cultura, identidades, prácticas y modos de vida. Si bien comprendemos a las regulaciones como la dimensión coercitiva de las políticas en tanto fijan e imponen un orden, definiendo barreras de acceso y términos de exclusión, señalando lo que está permitido y lo que está prohibido, sería en extremo limitado asimilar las regulaciones a las políticas, por cuanto la política, en tanto lineamiento general para la acción pero, más aún, como territorio de disputa de sentidos excede ampliamente a las regulaciones, y conjuga complejos procesos históricos, políticos, culturales y sociales.

Por lo señalado entendemos que, aún cuando funcionan como la superficie en la que se asienta la política pública, las regulaciones se articulan en un complejo sistema de restricciones por fuera del cual no pueden ser comprendidas cabalmente. Lessig señalaba al respecto, en 1998, que existen cuatro tipos de restricciones: la ley, las normas sociales, el mercado y la “arquitectura” del

mundo. Explicaba que “para entender una *regulación*, tenemos que comprender la suma y combinación de estos cuatro tipos de restricciones. Ninguno de ellos por sí solo puede representar el efecto de los cuatro juntos”. ¿Cuáles son las implicancias de esta afirmación para el caso que nos ocupa? En primer lugar, nos permite observar los límites. Las leyes no implican por sí solas un cambio, deben necesariamente estar acompañadas de procesos sociales, de estados de conciencia públicos, de voluntad política de cambio. Una ley no puede transformar por sí sola un estado de cosas consolidado históricamente, reforzado por un mercado que presiona según sus intereses, una estructura de medios construida de modo asimétrico y unas normas sociales que han fijado gustos y preferencias en relación a lo dado. En segundo lugar la observación de Lessig habilita una lectura acerca de los horizontes de posibilidad de una política. Indica las zonas sobre las que el trabajo ha de enfocarse para viabilizar el cambio de las reglas de juego, sin desconocer el imperativo del mercado, la arquitectura del poder, y la maduración social alcanzada por la ciudadanía en relación a los derechos de la comunicación.

A los fines de esta investigación ha sido de gran valor considerar estas observaciones a la luz de los procesos de regionalización que, como señalábamos al inicio, se inscriben en lo que podría denominarse una fase emergente del capitalismo en la cual los sistemas de regulación nacionales delineados en el marco del fordismo clásico se han demostrado ineficientes a la hora de dar respuesta a procesos que involucran dimensiones nacionales, regionales y globales. Si entendemos que los sistemas regulatorios constituyen los vectores en los que se fija y se da materialidad a una política pública, es posible afirmar al menos de modo provisorio que estas regulaciones no se han producido aún, en la medida en que no ha podido formularse, discutirse y programarse una política regional capaz de dar respuesta a una complejidad de actores, procesos y tecnologías que no encuentra precedente en la historia. Los procesos de regionalización contemporáneos que se consideran en esta investigación han alcanzado una maduración próxima a cumplir las dos décadas. Durante este período la conformación de actores en el sector del capital, los trabajadores, la ciudadanía y los estados registran temporalidades y maduraciones diferenciadas. En los mapas de poder regionales los sectores del capital transnacional corren con ventaja.

La desterritorialización, unida a marcos regulatorios no restrictivos, favorece la conformación de mercados regionales que no deben subordinar sus movimientos más que a normas jurídicas nacionales y, por lo tanto, actúan con grandes márgenes de libertad frente a la inexistencia

de fuerzas nacionales/regionales que regulen de modo conjunto. Por otra parte, cada uno de los países socios del MERCOSUR ha ratificado pactos internacionales sobre derechos humanos y libertad de expresión que han sido incorporados al derecho positivo nacional, y que, sin embargo, no han podido limitar las prácticas monopólicas de centralización del capital, lo cual nos recuerda que el cumplimiento de las normas en los sistemas democráticos se vincula necesariamente a acuerdos políticos consistentes y la generación de consensos sociales orientados en este caso a la protección de los derechos de los ciudadanos y de manera concomitante a la imposición de restricciones al avance irrestricto de las fuerzas de mercado.

Resulta significativo señalar que, ante la desarticulación que se registra en la elaboración conjunta de propuestas de regulación de la radiodifusión en el contexto regional de MERCOSUR – como se expondrá en los capítulos subsiguientes–, se han producido avances sustanciales desde la sociedad civil organizada en relación a propuestas de definición de estándares de radiodifusión a nivel americano y recuperación de experiencias sobre buenas prácticas en materia de regulación de la radiodifusión a nivel mundial cuyos resultados han sido puestos en consideración ante la CIDH<sup>63</sup>. Estos avances desde la sociedad civil presionan a los estados en la definición de líneas de política que consideren a la sociedad civil y a los trabajadores e impulsa un tipo de regulación que, en términos de Lacroix, denominamos discutido-programada, sobre la cual los estados nacionales han demorado en reparar.

En efecto, no es posible ignorar la extensión de las fronteras de los mercados por fuera de los límites nacionales así como resulta en extremo limitado continuar regulando la propiedad sobre la base de la competencia y de consideraciones económicas. Si lo que se busca es proteger la diversidad y la democracia, se necesitan medidas para garantizar el acceso a personas y organizaciones a los recursos comunicacionales de la sociedad (Brant, 2007). Una integración política y cultural a nivel regional debería ser posible para contrarrestar la escalada transnacional de integración económica que avanza derribando fronteras geográficas y barreras reglamentarias, en todo el continente.

Para Othon Jambeiro (2007) las transformaciones económicas, políticas y sociales aludidas impactan directamente en las políticas de comunicación que deben sortear el desequilibrio hacia las economías de mercado y contra las premisas sociales que tradicionalmente dieron sustento a los

---

<sup>63</sup> Ver Capítulo VI. Presentación de AMARC ante la CIDH en octubre de 2008.



servicios públicos. Desconocer esta urgencia es el modo más eficaz de convertir buenos propósitos e ideas en políticas fracasadas. Para enfatizar su reflexión nos recuerda la sentencia de Thurow<sup>64</sup> en la que afirma:

“los vencedores económicos del siglo XIX fueron aquellos que dominaron la economía a vapor: ellos necesitaban capital y carbón. Los vencedores económicos del siglo XX fueron aquellos que trajeron el desarrollo científico (eléctrico, mecánico, químico) a la industria. Los vencedores económicos del siglo XXI serán aquellos que dominen y lideren la revolución comunicacional” (2007:101).

Los estados nacionales tienen por delante el desafío de diseñar políticas de comunicación que conjuguen necesidades nacionales y regionales y puedan articular de modo equilibrado actores que han crecido históricamente en relación asimétrica. Las nuevas condiciones que requiere el desarrollo de las industrias de comunicación e información implican una delicada arquitectura que pueda transfigurar imperativos de mercado en apuestas sociales y políticas inclusivas y en esa dirección atender la especificidad de las comunicaciones y la cultura aplicando a los procesos de producción-circulación/distribución-consumo lógicas diferenciadas a las de otras mercancías transables.

---

### *I.10. Políticas para una democratización de la comunicación y la cultura*

---

Reflexionar acerca de las políticas de comunicación requiere formular una pregunta por el poder y volver sobre las respuestas que emergen en contextos de asimetrías radicales. Implica, por tanto, cuestionar un orden, un estado de situación caracterizado por una distribución desigual de recursos y posibilidades a partir de conceptos como acceso, participación, pluralismo y democratización de las comunicaciones. Desde los estudios de EPCC se hace necesario “volver sobre el problema de las relaciones de poder, la estratificación y las desigualdades de clase. Sin desentenderse del análisis de las condiciones de producción, distribución e intercambio de la Industria Cultural” (Herscovici et. al. 1999: 11).

Tal como fuera señalado, las políticas de comunicación en tanto campo académico-político y como zona prioritaria en las agendas estatales, se visibilizan en la década del '70 cuando los estados

---

<sup>64</sup> Artículo titulado: “The Information-Communications Revolution and the Global Economy” publicado en el libro *The information revolution and de Arab World. Its impact on State and Society*. 1998.

reunidos en el MPNA impulsan una transformación fallida en el orden informativo internacional que tuvo como estandartes el pluralismo, la democratización de las comunicaciones, la diversidad de los flujos informativos y la integración regional.

Los 30 años transcurridos desde entonces y el conjunto de transformaciones al que nos hemos referido a lo largo de este capítulo revelan los límites a los que se enfrenta un planteo por la democratización sostenido sólo por los estados. Ya desde mediados de los '80 se evidencia una reconfiguración de actores al tiempo que los mercados transnacionales representan una fuerza desproporcionada en relación a la autonomía que otrora representaba el Estado en el proyecto de diseño de Políticas Nacionales de Comunicación. De manera concomitante, el crecimiento de los movimientos sociales trasciende las fronteras nacionales y reclama una participación activa en el campo político y la toma de decisiones. La participación en la economía del sector informacional ha crecido exponencialmente en los últimos 20 años a nivel mundial. Esto ha implicado “un elemento central para la rearticulación del patrón de desarrollo capitalista” y obliga a los actores involucrados –estados y empresas fundamentalmente– a “modificar estrategias y encontrar nuevas alianzas” (Herzcovici et. al. 1999:17).

En esta línea, Mastrini afirma que “a diferencia de la década del '70 no parece aconsejable dejar solo en manos de los estados nacionales la formulación de Políticas Nacionales de Comunicación alternativas, sino que resulta indispensable contar con un movimiento social organizado a nivel mundial” (2005:17). Más aún, en contextos de regionalización restringir estas formulaciones a las fronteras nacionales se acerca al anacronismo. Uranga observa que existe una “ausencia de las políticas activas de comunicación en la agenda de los procesos de integración regional, en particular en el MERCOSUR. El tema no está presente en ninguno de los debates, los foros y las negociaciones. No lo está en el nivel político, pero lamentablemente tampoco en el nivel académico”. Y agrega: “puede afirmarse sin temor a error que no hay proceso de integración sin comunicación y que la comunicación está en la base de toda iniciativa integradora” (2005:9).

El escenario en el que se traman las políticas de comunicación y, especialmente, aquellas vinculadas al audiovisual y la radiodifusión no solo es complejo, sino inédito. Las asimetrías profundas que vive el mundo contemporáneo, el desplazamiento de la zona de mayor rentabilidad económica de los bienes tangibles hacia los intangibles, la concentración y centralización del capital, los procesos de regionalización, la integración comercial que propone el mercado vs. la

integración política y cultural que no terminan de articular los estados, entre otros elementos contextuales, hacen que el suelo sobre el que durante décadas se pensaron las políticas se vuelva inestable.

En relación a ello, el propio concepto de democracia en torno al cual se vertebró la propuesta y la demanda del MPNA, requiere una puesta en historia que habilite la reflexión desde el presente y ponga esta noción en diálogo y tensión con las discusiones acerca del espacio público contemporáneo y la centralidad que asumen en su conformación los medios de comunicación masiva.

Tal como ha señalado Sorj (2005) estamos ante una “democracia inesperada” que no logra articular las expectativas sobre libertad, igualdad y justicia con las condiciones materiales y simbólicas de la existencia de los ciudadanos tornando precarios o ingenuos los intentos por convocar al debate plural y participativo. Afirma que las democracias contemporáneas son escenario de una paradoja en las que el crecimiento de las expectativas igualitarias se da a la par del incremento de la desigualdad social; desigualdad que tiene lugar en todos los ámbitos, y que la democracia como sistema no ha podido remediar.

La condición para que se produzca una inversión es, según señala Nancy Fraser (1991), hacer lugar a la *paridad participativa* de los actores en el espacio público lo cual requeriría dotarlos de una *igualdad social sustantiva*. Para esta politóloga<sup>65</sup> una tarea de la teoría crítica es “hacer visibles las formas en que la desigualdad social contamina los ámbitos públicos existentes que son formalmente inclusivos”. Fraser postula una necesaria reconstrucción del concepto habermasiano de *ámbito público*, a fin de imprimir una clara fuerza de distinción entre los aparatos estatales, los terrenos públicos del discurso, y la asociación ciudadana. Afirma que la teoría social crítica y la práctica política democrática requieren “algo semejante a la idea de ámbito público de Habermas” pero que es necesario ir más allá y producir categorías sobre las democracias realmente existentes. Recordamos que el concepto de ámbito público al que alude “le designa a las sociedades modernas un teatro en el que la participación política es representada por medio del habla. Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus asuntos comunes [y por tanto] terreno de interacción discursiva”. Este terreno se diferencia claramente del Estado, y de las relaciones de mercado.

---

<sup>65</sup> Nancy Frazer es una politóloga norteamericana que desde una teoría de la democracia radical aporta elementos críticos a una concepción post-burguesa alternativa de ámbito público.

Pero si el concepto de ámbito público “nos permite mantener a la vista las diferencias entre aparatos del Estado, mercados económicos y asociaciones democráticas” resulta sin embargo insuficiente para interpretar la brecha que en términos de paridad participativa se establece entre grupos dominantes y grupos subordinados. Por fuera de este territorio, la interacción en el espacio público resulta una propuesta formal inconsistente puesto que no existe un grado cero de desigualdad, tal como parece suponer el planteamiento liberal de ámbito público. Por lo tanto, el modelo habermasiano resulta falaz cuando postula la equidad participativa por medio del habla, toda vez que como punto de partida las desigualdades y la cultura deben ser puestas entre paréntesis. En este sentido, la idea de un espacio público abierto y accesible para todos, resulta errónea, porque se funda en una equidad inicial ficticia. La democracia política debe necesariamente trascender el “como si” de la paridad que se expresa en postulados que, leídos a la luz de las democracias realmente existentes resultan contradictorios, como el de libertad de prensa, libertad de expresión, libertad de asociación. El contrapeso que significó para los estados absolutistas el surgimiento de un ámbito público burgués no debe hacernos perder de vista que este movimiento procuró racionalizar la dominación política y produjo sólo cierto tipo de interacciones discursivas entre el Estado y una parte de la ciudadanía. Son muchos los que quedan por fuera de este diálogo de pares.

En las *democracias realmente existentes*, concluye, la economía política de los medios de comunicación refuerza la exclusión.

“En las sociedades estratificadas, los grupos sociales con poder desigual, tienden a desarrollar estilos de vida desigualmente valorados. El resultado es el desarrollo de poderosas presiones informales que marginan las contribuciones de miembros de grupos subordinados tanto en los contextos de la vida diaria como en los ámbitos públicos oficiales. Más aún, estas presiones se amplifican en lugar de mitigarse por la particular economía política del ámbito público burgués. En este ámbito los medios de comunicación que constituyen el apoyo material para la circulación de opiniones están en manos de dueños privados y se manejan para obtener ganancias. Consecuentemente los grupos sociales subordinados usualmente carecen de acceso igualitario a los recursos materiales de la participación igualitaria. Por lo tanto la economía política refuerza estructuralmente lo que la cultura logra informalmente” (37).

Fraser traza a partir de esta reflexión el litoral entre una participación real y formal y hace explícitos los modos en los que el sistema de medios de comunicación propicia mecanismos de inclusión/exclusión al espacio de “lo público” permitiéndonos avanzar en la dimensión

comunicativa que implica el concepto de espacio público en tanto categoría política. En ese sentido podemos afirmar siguiendo a Caletti que:

El espacio de lo público implica, por petición de principios, la utilización de recursos y modalidades de comunicación por cuya mediación construye esa visibilidad universal que lo define. De lo anterior se sigue que los llamados medios masivos son por excelencia *arquitectos* del espacio público y que es en este espacio y bajo sus lógicas donde se produce el nexo complejo entre tecnologías de comunicación y esfera política (2000:17).

Esta “arquitectura” es lo que debe ponerse en cuestión radicalmente. Existe, como lo han señalado numerosos autores desde la EPCC, una inequidad de origen en el acceso al espacio público mediático. Herbert Schiller, en 1996, la nombró *data deprivation*, denunciando así una ausencia o déficit de *información socialmente necesaria*, aquella que el ciudadano necesita para resolver sus problemas, formar opiniones fundadas en fuentes plurales y tomar decisiones. Sobre esta carencia afirmaba Aníbal Ford, años más tarde, que el modelo capitalista tardío avanza “modificando discursos y sistemas de representación, aplicando sofisticadas tecnologías y simulando identidades, a través de las empresas que –concentradas en la convergencia– manejan casi el 80% de los flujos internacionales de comunicación, cultura e información” (2005:15). En relación a ello, conceptos como los de acceso y participación necesitan ser rediscutidos, en sociedades en las que la información y el conocimiento se han tornado indispensables para el desarrollo de la vida cotidiana, tanto en el plano laboral, cuanto en la esfera de la vida privada, las restricciones e imposibilidades de acceso y participación acordes a los desarrollos y potencialidades tecnológicas contemporáneas resulta una privación que contraviene el derecho humano a la libertad de expresión en un sentido ampliado, y que como bien señala Fraser, repone la discusión más profunda sobre una necesaria (des) igualdad social sustantiva.

La discusión sobre los desequilibrios y unidireccionalidad de los flujos informativos y culturales iniciada en los ‘70 se continúa en el presente de un modo más sofisticado porque aún cuando existen potencialidades tecnológicas con capacidad para proveer información, y conocimiento variado y de calidad a todos los habitantes sin límites de acceso y a un costo marginal exiguo, el mercado ha impulsado y extendido, con la anuencia de los estados nacionales, un modelo de pago que restringe y limita el libre acceso a la información y el conocimiento. Este hecho que se contradice con los principios de libertad de expresión y derecho a la información está en la base política de la disputa de sentidos entre la comunicación y la cultura como derechos humanos o

como mercancías transables. Se abre así un espacio para discutir el alcance del derecho a la información en términos de lo que ya en 1969 Jean D'Arcy denominara "derecho a la comunicación", el cual incluye no sólo buscar, recibir y emitir informaciones, sino redefinir a la información y al conocimiento como bienes públicos, no enajenables, patrimonio de la humanidad, a los que puede accederse en condiciones de igualdad y de modo equitativo.

Los fundamentos para considerar a la cultura y a la comunicación como bienes públicos pueden encontrarse tanto en la economía como en la ciencia política.

Dentro del primer enfoque, Jorge Katz asume que la cultura en sus diferentes manifestaciones debe considerarse como "bien público" o "bien meritorio". Define a estos bienes, siguiendo a Musgrave, como aquellos en lo que se deja de lado la soberanía del consumidor –en tanto principio organizador de la actividad económica– para reparar en valores éticos y formas de regulación y gobierno de los mercados que una sociedad considera convenientes (o no) para ser utilizados (o no) de manera masiva. Así lo fundamenta:

Si consideramos la cultura como un conjunto de espacios simbólicos, artefactos e instituciones que dan vida y contenido a la identidad de los individuos de una determinada comunidad, podemos intuitivamente percibir que la misma tiene múltiples dimensiones de "no rivalidad" y de "no excludibilidad" que de hecho la transforman en "bien público", es decir en un tipo de bien en el que el uso que alguien haga de él no impide que otro individuo también lo use, y donde el costo de proveer a un usuario marginal es prácticamente nulo, como en el caso canónico de la luz que provee un faro, ya usado por J. S. Mill en sus *Principles*, en 1848, como ejemplo de un bien que debe ser provisto por el estado ante la improbabilidad de que el mismo resulte de interés para un particular que opera en base a incentivos de rentabilidad.

Pero la cosa no acaba allí. También podemos percibir que se trata de un bien de transmisión intergeneracional, que ayuda a formar la identidad de una comunidad, siendo transmitido de padres a hijos. Esto es lo que hace que ciertos rasgos de comportamiento, ciertos estilos de ser de los países y sus ciudadanos, sobrevivan al paso del tiempo y se proyecten de generación en generación (...) En este sentido, y así como creemos que usar y distribuir drogas o armas constituye un acto que incide negativamente sobre el tejido social y por ello lo proscribimos –limitando la soberanía del consumidor y los derechos y las libertades individuales– de igual forma deberíamos hacerlo pensando en "la cultura" como un "bien meritorio", que genera identidad y sentido de pertenencia, favoreciendo la cohesión del conjunto social, su perdurabilidad intergeneracional. Siendo esto así, los individuos no deberían estar excluidos de acceso por razones económicas, ya que ello supone un costo social que va más allá del costo privado" (2006:100).

Pero en tanto el mercado no tiene interés en distribuir masivamente estos bienes sin obtener rentabilidad, son los estados mediante políticas públicas los que deben garantizar el acceso. Históricamente la intervención estatal en la materia ha sido justificada mediante dos argumentos. El

primero enfoca sobre la necesidad de proteger a la cultura y la identidad local del impacto que produciría el ingreso de la cultura extranjera. La cultura doméstica es valorada por su capacidad de producir cohesión social y afianzar la identidad nacional. Este argumento, que puede parecer proteccionista, en verdad busca acentuar y poner en valor la cultura local, nacional, o regional. “Teniendo esto en cuenta –afirma Katz–, es importante reconocer que este tipo de políticas culturales en sectores como el cine o la televisión se ven hoy fuertemente amenazadas por lógicas industriales, tratados internacionales de comercio y políticas de liberalización y desregulación de los mercados que se oponen un tratamiento nacional a los bienes y servicios culturales” (106). El segundo argumento afirma que mediante la intervención, el estado puede incrementar su eficiencia en zonas en las que el mercado se ha demostrado incompetente. Así es posible estimular desde políticas públicas el consumo de bienes meritorios capturando sus efectos positivos y distribuyéndolos al conjunto social, ya que de otro modo estos bienes tienden a un consumo sub-óptimo susceptible de subsanarse mediante la intervención de la autoridad pública. “Los bienes culturales se caracterizan por ser producidos en sectores altamente concentrados (...) y tener rasgos de bien público. En estas situaciones la regulación busca alcanzar un equilibrio de *second-best* (...) que haga compatibles la existencia de incentivos a la inversión y defensa del consumidor” (107).

En función de lo señalado, es posible ampliar el horizonte de estas reflexiones hacia el análisis de las regiones que, como en el caso de MERCOSUR, tienen una inserción subordinada en el concierto de la economía mundial. Sobre este punto el diagnóstico de Katz insiste en dotar de cuerpo a la economía de la cultura vinculando los procesos de producción y difusión de bienes culturales a un análisis económico general. Por otra parte y en tanto estrategia política,

“Las industrias culturales de la región deben ser “construidas” de manera gradual en base a una *estrategia cultural proactiva* en la que el Sector Público debe actuar como *agente coordinador* pero en estrecho diálogo e interacción con el sector privado, que es el proveedor último de los bienes y servicios aquí involucrados. Ocurre, sin embargo, que dado el rasgo de bien público y meritorio de muchos de los productos culturales, y la presencia de diferencias importantes entre beneficios privados y sociales, debemos a priori sospechar que los mecanismos convencionales de mercado no habrán de inducir una inversión socialmente óptima en estos campos. Por otro lado, tampoco se puede suponer que habrá equidad de acceso a los mismos en un mundo de bajos ingresos *per capita* y fuertes diferencias relativas en el poder de compra de distintos tramos de la comunidad, como es el medio latinoamericano. Cuando entre los tramos de altos y bajos ingresos de la sociedad median diferencias de 30 o 40 veces, y se trata de bienes de alta elasticidad ingreso, debemos a priori sospechar que habrá diferencias radicales de acceso a estos bienes entre individuos de la comunidad” (102).

Este argumento que proviene de la economía, nos reenvía necesariamente a discutir los términos en los que se define aquello que las sociedades definen como “lo público”. Queda claro por lo que hasta aquí se ha expuesto, que en tanto la cultura y la comunicación participan de una dualidad de origen por su doble dimensión material y simbólica, y son –en tanto bienes intangibles– zonas de creciente interés para la industria y el mercado internacional, sólo los estado nacionales o eventualmente supranacionales, podrán garantizar el acceso en términos de bienes meritorios y preservarlas, limitarlas o exceptuarlas de las lógicas del mercado.

Veamos a continuación cuáles han sido los sentidos que desde la ciencia política se han atribuido a lo público, y especialmente al “espacio público” en tanto concepto medular de las democracias modernas. Esta revisión nos permitirá comprender los sentidos profundos de lo que se juega en la disputa sobre la propiedad y los contenidos de las industrias culturales especialmente de aquellas que se analizan en este trabajo: los medios de radiodifusión.

En el libro *El espacio público y la democracia moderna* (1997) la politóloga Nora Rabotnikof presenta un ordenamiento de las ideas con las que centralmente ha sido discutido desde la ciencia política el término público por oposición a privado. Sostiene que se admiten al menos tres conceptos centrales en su definición: 1) lo común y general en oposición a lo individual y particular, 2) lo visible manifiesto u ostensible en contraposición a lo oculto o secreto y 3) un tercer sentido que remite a la idea de lo abierto en oposición a lo cerrado o clausurado. Se destaca así lo accesible en oposición a lo vedado.

Estas ideas presentan importantes articulaciones y divergencias a lo largo de la historia, y no necesariamente se han dado de modo simultáneo. Pero, curiosamente, las discusiones contemporáneas acerca de las definiciones y alcances del espacio público vuelven sobre la tríada con una aparente nostalgia frente al lugar perdido. Ante esta constatación, la autora formula una pregunta que puede parecer pedestre pero resulta bastante orientadora: ¿Cuál es ese lugar? ¿Hubo, hay o puede haber un lugar donde lo común y general coincida con lo visible o manifiesto y que al mismo tiempo sea accesible a todos?

Para Rabotnikof, hablar de “espacio” es más que un recurso retórico, puesto que tanto como espacio material o como sitio de interlocuciones “creado por el fluir comunicativo o argumentativo”



existe en todos los casos una búsqueda orientada a “la recuperación de esa dimensión colectiva, común, visible y abierta” (1997:12-13).

Por otra parte, el término “público”, como todo concepto político relevante, está lejos de una definición unívoca. Las trazas de sentido que a lo largo de la historia han tenido lugar en torno al par público-privado produjeron diferentes sedimentaciones y codificaciones de significados.

De modo contemporáneo Caletti, ha definido al *espacio de lo público* como “la instancia de articulación por antonomasia entre las instituciones políticas del dominio y la vida social en su más amplio sentido, y también como una de las formas privilegiadas donde los agentes devienen sujetos sociales, esto es, donde se labran las formas históricas de la subjetividad”. Esta instancia observa, ha tendido a “lavar ese sesgo primario de politicidad que es decisivo en su constitución” lo cual ha traído como consecuencia el debilitamiento en la constitución de los asuntos públicos (2000: 19-25).

La conformación del espacio público contemporáneo es deudora de componentes que no fueron definidos como parte del espacio público clásico ni a partir de la emergencia del espacio público moderno. Por tanto, sólo enunciar aquellas definiciones resultaría por completo inadecuado para interpretar la transformación del espacio público contemporáneo vinculada a la generalizada presencia social de los medios de comunicación que ha dado lugar a la emergencia de lo que se nombra como “sociedad de los medios”. Rabotnikof afirma, en este sentido, que: “el impacto de los medios nos habla de una potencial extensión horizontal y vertical del espacio público. Horizontal en tanto supone que la comunicación se expande más allá de los límites nacionales de las sociedades civiles, vertical en tanto nuevos sectores [y episodios hasta hace poco vinculados a la intimidad] se incorporan a la comunicación” (1997:16).

Este espacio público ampliado no es en modo alguno neutral; muy por el contrario se trata de un territorio esencialmente político y por tanto implica “el litigio incesante entre dicentes por la representación de lo común y de las diferencias. [De modo que] como cualquier litigio, como cualquier batalla, la política compromete el futuro” afirma Caletti (2006:65), y agrega:

La política se despliega en el orden del decir. No importa aquí cuánto de ese decir se cumpla profiriendo palabras, cuánto blandiendo el puño, cuánto callando, cuánto haciendo (...) La relevancia política del decir está, así, atada a la posibilidad de enunciar lo nuevo, lo por venir, así como a la posibilidad de reinterpretar lo pasado para definir lo presente, y ambas cosas en un contexto de reconocimientos sociales” (20).

Pero, nos recuerda el autor, así como la política se despliega en el orden del decir, también le son propias sus formas más aviesas: la mentira y el secreto. Por tanto una tarea en la reflexión crítica consiste en hacer visibles estos mecanismos de ocultamiento, y restituir a las categorías que han servido para definir los sentidos medulares del espacio público su complejidad y su conflicto.

Veamos que ocurre en relación a la capacidad del decir cuando se asocia a la noción de la visibilidad, es decir la posibilidad de poner en común, de hacer circular, de dar a publicidad asuntos que hasta ese momento habían permanecido en la esfera de lo privado.

John Thompson (1998) nos habla de un espacio público creado por los medios y en el cual se fija un régimen de visibilidad. Este autor asevera que el desarrollo de las nuevas redes de comunicación no puede ser comprendido desde la concepción según la cual los medios transmiten ideas a individuos cuyas relaciones se mantienen inalteradas sino que debe entenderse que los medios transforman la organización espacial y temporal de la vida social creando nuevas formas de interacción<sup>66</sup>. Así, la noción de visibilidad o su contracara, el ocultamiento no deberían ser comprendidos por fuera del ecosistema de medios en el marco del cual se producen.

Caletti propone ir más allá de esta definición y recuperar un término clave implícito en la idea de visibilidad, pero curiosamente omitido. Se refiere a la capacidad de *autorrepresentación* de la vida social de los sujetos en el espacio público, un teatro caracterizado por el conflicto antes que por la homogeneidad y, por cierto, no confinado al espacio público mediático. La autorepresentación se define así como el lugar privilegiado del decir político, territorio en el que el espacio público guarda lo que aún queda de posibilidad en la política (2006:31-36).

Este punto resulta central para nuestra reflexión en tanto la política es esencialmente un territorio de disputas y de imposición de sentidos, sitio en el que se define democráticamente cuáles son las apuestas que realiza una sociedad, cuáles sus desafíos y urgencias, en suma aquello que se considera sustantivo. El debilitamiento de la dimensión política del espacio de lo público implica resentir las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de esa manera el horizonte de una democracia participativa.

---

<sup>66</sup> Sostiene que el espacio en el que transcurren estos intercambios se caracteriza por ser *no localizado* (no depende de coordenadas espacio temporales, es global), *no dialógico* (implica roles diferenciados entre emisor-receptor y relación asimétrica), *e indeterminado* (es creativo e incontrolado, en él se crean nuevas simbolizaciones de modo permanente y las consecuencias de la visibilidad no pueden anticiparse ni controlarse totalmente).

Si consideramos la propuesta analítica de Rabotnikof, resulta al menos oportuno preguntarse por el modo de articulación posible entre lo común/lo visible/lo accesible y su estrecho vínculo con la esfera mediática. Lejos de una espiral virtuosa, la puesta en relación de los elementos de la tríada con el concepto de espacio público mediático evidencia problemas importantes que emergen a modo de interrogantes: ¿En qué modo se define lo visible en relación a lo común en modelos de producción de sentido desiguales y constituidos, ya inicialmente, como no dialógicos?, o ¿cuáles son los cauces del decir en contextos de exclusión económica en los que lo público es un territorio cada vez más cercado por el avance de los sistemas de pago? Permítasenos ensayar algunas reflexiones

Nuestro supuesto afirma que en franca oposición con los sentidos que se han asociado a lo público en tanto categoría política, el diseño de políticas públicas de radiodifusión en los países que se analizan en esta investigación adoptó un sentido inverso derivando dramáticamente hacia lo particular, lo oculto y lo clausurado.

¿Cómo se ha traducido lo “público” entendido como lo “común” en las políticas de radiodifusión? Por definición, lo público/común se vincula a la comunidad, a lo colectivo, se refiere a lo perteneciente o concerniente a todo un pueblo y a la autoridad que emana de él por oposición a lo privado/particular que, en cambio, es aquello que en su origen puede sustraerse al poder público o de la colectividad (Rabotnikof, 1997:17). Si trasladamos estas definiciones al análisis de las políticas de radiodifusión encontramos que lo común sería por definición el derecho al acceso libre y equitativo de todos los ciudadanos al uso del espectro radioeléctrico mientras que lo particular aparece como el uso y apropiación que algunos actores realizan de lo que es un patrimonio común. Esta apropiación de lo común ha sido posible merced a que el sector que detenta la hegemonía de las prestaciones de servicio de radiodifusión ha conseguido sustraerse del poder de la colectividad, favorecido por marcos regulatorios estatales que han convalidado situaciones de asimetría.

En los países analizados, el uso del espectro fue circunscrito desde sus inicios a la explotación lucrativa, mientras el Estado desempeñó un papel subsidiario, que implicó una autolimitación en la prestación de servicios de radio y de TV abierta y gratuita. Otro tanto ocurrió con el llamado tercer sector de la comunicación o sector comunitario, constreñido por normativas discriminatorias o, en algunos casos, directamente inhabilitado por ley. De modo que un bien público/común ha resultado apropiado en casi su totalidad por unos pocos actores sociales, cuyos

fines de lucro han primado por sobre cualquier definición social de la comunicación como servicio público, menos aún como derecho humano.

En la segunda acepción lo público se vincula a lo visible. La “connotación espacial” resulta ineludible en tanto se habla de lo visible por oposición a lo oculto, a aquello que se sustrae a la comunicación. Lo público, nos recuerda Rabotnikof, alude “a la luz que vuelve visible”. Desde el punto de vista de la radiodifusión, entendida como la materialización del derecho humano a la libertad de expresión podríamos traducir “lo visible” como la posibilidad de buscar, producir, difundir y receptor informaciónes y contenidos diversos. Esta dimensión dispara la pregunta por lo que es visibilizado contra lo que es, siguiendo este razonamiento, invisibilizado, ocultado.

También existen sobre este punto ejemplos de las políticas y los marcos regulatorios que han invisibilizado a diferentes actores y contenidos, colocándolos en el lugar de lo oculto, de lo que no puede ser visto u oído, y confinándolos a la ilegalidad. Lo que se observa en el análisis de los marcos regulatorios de los cuatro países es, precisamente, que el espacio público mediático se constituyó durante el período de referencia como la dimensión de lo público/visible sólo a partir de las producciones e intereses de uno de los tres sectores de la radiodifusión: el sector privado. Este hecho ha repercutido en el adelgazamiento y homogeneización de las agendas informativas y en la expansión de un modelo competitivo de programaciones que busca ampliar cuotas de mercado antes que hacer lugar al pluralismo de voces.

La tercera acepción vincula a lo público con lo accesible es decir con aquello que “al no ser objeto de apropiación particular se halla abierto, distribuido”, por lo que todos pueden hacer uso de él. Esta forma de lo público se opone a lo privado/clausurado o restringido que es aquello “que se sustrae a la disposición de otros”. Leído en clave de políticas de radiodifusión, lo accesible responde al principio de universalidad, implica que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de al menos un servicio de radiodifusión de carácter abierto y gratuito. Se habla, en estos casos, de acceso universal y, más ampliamente, de servicio universal. Esto no ha ocurrido hasta el momento en los casos referidos. El acceso universal no está garantizado, la clausura sobre el sistema de medios se verifica hasta en la llamada TV pública, que no logra cubrir en muchos casos la totalidad del territorio nacional.

El sistema de radiodifusión ha tenido una deriva en virtud de la cual se conjugan lo particular, lo oculto y lo clausurado en tanto parámetros que fijan y orientan la prestación de un

servicio público que debería comprenderse, según entendemos, exactamente en el sentido inverso, es decir anteponiendo lo común a lo particular, vinculando lo visible al pluralismo y la diversidad antes que al principio de rentabilidad, y proveyendo acceso universal e igualitario a todos los ciudadanos.

Sobre esta regresión en las políticas públicas, Caletti señala con agudeza que los criterios y principios de administración de la cosa pública, “no se cumplen al servicio de una producción política que nace de las relaciones, conflictos y acuerdos entre la ciudadanía en general y los institutos especializados del gobierno que los regula, sino que, por el contrario, es la administración quien dicta las reglas en las que habrán de desenvolverse –y si es posible liquidarse– habitualmente estas relaciones, conflictos y acuerdos” (2006:25).

Conformados por actores con poder y fuerza de gravitación política y económica, los medios de comunicación son, como sostiene Caletti, arquitectos del espacio público contemporáneo. La teoría política sólo se ha ocupado marginalmente de este aspecto. Nora Rabotnikof, quien a lo largo de sus trabajos propone restituir al análisis del espacio público su dimensión comunicacional, afirma que “no hay asuntos generales y comunes predefinidos, sino que estos se vuelven tales cuando se constituyen mediante su aparición en el espacio público” y agrega: “esa capacidad de movilizar la atención no contradice el marco jurídico” sino en cambio pone en circulación una comunicación en la que el derecho ocupa un papel orientador del cálculo social y constituye un elemento estructurador y orientador en la selección de temas. Para la autora “lo definitorio en cuanto a la visibilidad no es tanto la calidad argumentativa o la posibilidad de consenso, sino la publicidad de los actos, la circulación de informaciones, las opiniones plurales. Aún con todas las transformaciones acontecidas –concluye– este término sigue apuntando a una racionalización del poder” (1997:72-76).

---

## *Capítulo II*

### *Estrategia metodológica*

---

---

#### *II. 1 Genealogía de la investigación*

---

Esta investigación inicialmente se propuso trabajar en base a políticas de info-comunicación en países de América Latina durante la década del '90 y en relación con lo que se conoció a partir de esos años como Proyecto de Sociedad de la Información, enfatizando la exclusión social creciente del acceso a tecnologías. Ese objeto inicial, sin embargo, debió ser ajustado no en función de su “espíritu”, es decir del abordaje de las asimetrías socio-comunicacionales –de los actores que participan de ella, de los sistemas normativos que las hacen posibles–, sino en cuanto a su alcance, extensión y profundidad que no podían garantizarse en el marco de una investigación individual y acotada en el tiempo. De modo que se operó un primer recorte en el que se enfocaron específicamente las políticas de info-comunicación desarrolladas en la década del '90 por un conjunto de países caracterizados por: a) integrar un conjunto acotado pero al mismo tiempo emblemático, b) permitir un abordaje en tanto “caso” de estudio c) permitir el estudio de realidades comparadas y con ello los modos de hacer política, las coyunturas y los procesos históricos.

De este modo, se optó por trabajar con los países que integran el Mercado Común del Sur. Esta decisión se vio reforzada por el ingreso de la investigadora en un equipo de investigación orientado al estudio de políticas de info-comunicación en América Latina, en la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación<sup>67</sup>. Sin embargo, encontramos una limitación inicial importante frente a esta decisión puesto que el análisis de políticas en el MERCOSUR era una tarea prácticamente imposible de realizar por cuanto no se encontraba entre sus principios fundacionales,

---

<sup>67</sup> “Políticas de comunicación. Estructura y concentración de las industrias culturales en la Argentina post 1989” y “Estructura y concentración de las industrias culturales y las telecomunicaciones en América Latina” Proyecto I+D Universidad Nacional de Quilmes. 2005. Director. Dr. Martín Becerra.

el diseño e implementación de políticas de info-comunicación conjuntas o de carácter regional. Estas observaciones demandaron nuevas indagaciones preliminares a fin de situar claramente el problema, objeto y objetivos de la investigación. Como resultado de esta búsqueda se encuentra que, las políticas y regulaciones relativas a las comunicaciones en la región se insinúan como área de interés a partir de 1994 para luego incorporarse como tema de agenda solo hacia fines de esta década; mientras que la reflexión acerca de los mercados culturales y las industrias culturales cobra importancia hacia el final del período demarcado para esta investigación.

Por otra parte, se identificaban algunas correspondencias en el diseño de políticas y en las discusiones públicas sobre derecho a la comunicación en los diferentes países. Por lo tanto, se realizó una nueva especificación que incorporó el análisis comparado de las políticas de cada uno de los países durante la década del '90 y se desplazó el recorte temporal, extendiendo el período de análisis hasta el año 2007 a fin de considerar las transformaciones políticas acontecidas en la región en los últimos años y habilitando de este modo la lectura de una progresiva y lenta transformación que de otro modo no hubiera aparecido.

Surgió además la necesidad de analizar el modo en que estas políticas emergen en contextos de integración regional y para ello resultó productivo incorporar al análisis otros casos de integración regional a fin de obtener parámetros más ajustados acerca de la presencia de las políticas de info-comunicación en las agendas de los gobiernos al momento de encarar procesos de integración regional con el objeto de determinar si, a diferencia del caso de estudio seleccionado, las políticas de info-comunicación han alcanzado un estatus diferenciado y un lugar estratégico claramente explicitado por los países miembros de otros acuerdos. Se decidió, por tanto, realizar un estudio preliminar acerca de los procesos de integración regional en los casos de Unión Europea (UE), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por considerar que representan casos paradigmáticos de dos formas alternativas de integración (Bouzas-Fanelli, 2002). Luego este estudio se convirtió en un capítulo de la tesis.

En una posterior revisión del planteo, se produjo un nuevo recorte, esta vez en relación al alcance del concepto *políticas info-comunicacionales*. Si entendemos que con esta denominación aludimos simultáneamente en un mismo concepto a políticas vinculadas a todas las actividades e industrias de información y comunicación –por ejemplo dentro de la industria gráfica, libros, revistas, diarios; en la industria audiovisual, televisión, cine, radio, en la industria de

telecomunicaciones, telefonía, industria de informática y microinformática, etc. (Mastrini-Becerra, 2001)–, resultaría infundado a priori excluir del análisis a uno de estos sectores. En el proyecto formulado inicialmente el sector de la telefonía no fue considerado y su inclusión no parecía factible dado el crecimiento exponencial del mercado durante la última década, la convergencia de servicios a la que ha dado lugar, y los marcos regulatorios ad hoc en base a los cuales opera. Por lo tanto, se tomó la decisión de enfocar el análisis de políticas sólo sobre el sector de las industrias culturales, y en este marco específicamente con el sector de radiodifusión –radio y TV– en tanto al ser este el de mayor penetración en la región, nos permite recortar con mayor claridad un objeto empírico que pone en tensión las discusiones acerca de acceso, participación, democratización y ciudadanía, en torno a las políticas.

Aun cuando en la actualidad la diversificación de medios y servicios de comunicación que hace posible la convergencia tecnológica es cada vez mayor, ninguno ha podido superar en penetración, gratuidad, cobertura geográfica y consumo masivo a los tradicionales medios de radiodifusión. Más aún, son los sectores que llamamos populares, los más empobrecidos de nuestras sociedades, aquellos que constituyen las mayorías en los países analizados, los que de modo casi excluyente consumen como medios de información y entretenimiento la radio y, centralmente, la televisión. Esta constatación hizo posible la demarcación definitiva del objeto de estudio a las políticas de radio y televisión, también llamadas de radiodifusión, en la medida en que su transmisión requiere del uso del espectro radioeléctrico<sup>68</sup>.

En consecuencia, esta investigación se enfoca al estudio de las políticas de radio y televisión desarrolladas por la Unión Regional MERCOSUR y por cada uno de los países signatarios del acuerdo regional fundacional, entendiendo que existe aun frente a la omisión de políticas regionales una posibilidad de interpretación a través de, por una parte, la puesta en relación entre lo que ocurre a nivel regional y lo que tiene lugar en cada uno de los países y, por otra, mediante el contraste de la experiencia regional con otras experiencias regionales contemporáneas, a fin de establecer las direcciones que se han adoptado en otros contextos y generar en consecuencia una comparación en

---

<sup>68</sup> Tal como se explicó en el Capítulo I el estudio de la radiodifusión terminó de delinearse a su vez en relación a los problemas políticos que ha suscitado la redistribución del espectro entre los actores interesados en su explotación, habida cuenta que se trata de un recurso finito, escaso, definido como patrimonio común de la humanidad y cuya administración corresponde a los estados nacionales, quienes a su vez deben velar por su utilización equitativa. Veremos que este concepto a su vez entra en crisis al finalizar el período de análisis cuando se posiciona en la agenda la discusión que el dividendo digital traerá consigo.



términos de similitudes y diferencias significativas con relación al caso MERCOSUR. Este objetivo conserva en su espíritu la indagación en relación a los medios de mayor popularidad y penetración en las poblaciones de América Latina, los medios masivos de radiodifusión, y permite recuperar y actualizar en este sentido las discusiones filosófico-políticas inaugurales del campo de la EPCC, así como el más amplio ideario sostenido en el derecho público internacional según el cual la radiodifusión es una de las formas en que se materializa el derecho humano a la libertad de expresión y, por tanto, debe ser garantizado mediante administración estatal equitativa para todos los ciudadanos.

---

## *II. 2 El estudio de caso*

---

En tanto las indagaciones preliminares mostraban un escaso y desarticulado diseño de políticas de radiodifusión en la región MERCOSUR, decidimos aplicar el estudio de caso no en cuanto técnica, sino como estrategia en el diseño de la investigación. En cuanto tal, el estudio de caso centró su atención en la comprensión de las dinámicas que se presentaron dentro de escenarios particulares (Eisenhardt, 1989).

Se trabajó en la hipótesis de que el Caso MERCOSUR podría abordarse como caso intrínseco, esto es, no porque fuera representativo de otros casos o porque sirviera para ilustrar determinado problema, sino porque era en sí mismo de interés, por su carácter propio. Así el propósito de la investigación se orientó inicialmente a develar los aspectos intrínsecos del caso. Stake definirá esta estrategia como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (1995:11).

En tanto estrategia metodológica el estudio de caso procede por inducción: “Las generalizaciones, conceptos, hipótesis surgen a partir del examen minucioso de los datos [que lo caracterizan] es el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos más que la verificación o comprobación de hipótesis (...) puede dar lugar al descubrimiento de nuevos significados, ampliar la experiencia del lector o confirmar lo que se sabe” (Rodríguez Gómez et. al, 1999:91-98).

Tomando en consideración la *política por omisión* característica de la región MERCOSUR en lo relativo a radiodifusión, resultó necesario un abordaje de los componentes del caso, esto es, se reveló indispensable conocer, cotejar y contrastar las acciones y/u omisiones que en la materia

tuvieron lugar en cada uno de los cuatro países durante el período de análisis. De este modo, el caso MERCOSUR se constituyó a su vez de un número acotado de casos nacionales, y de este modo terminó de conformarse como *caso múltiple* (Yin, 1984), es decir, a partir de varios casos únicos. La selección de estos casos naturalmente estuvo vinculada a los signatarios originales del acuerdo MERCOSUR y buscó generar información reveladora de los procesos de diseño de política que se siguieron a nivel nacional durante el período a fin de establecer una comparación significativa entre los casos y posteriormente establecer hipótesis explicativas respecto de las continuidades o discontinuidades que estos procesos tuvieron a nivel regional.

A partir de esta conformación se buscó recuperar la esencia de los estudios de casos es decir el intento por “iluminar una decisión o un conjunto de decisiones: porqué fueron tomadas, cómo fueron implementadas y con qué resultados” (Schramm en Yin, 1984: 23). Desde este punto de vista el estudio de caso escogido es de tipo *explicativo* (Yin, 1984).

En relación a las objeciones más enfáticas a esta estrategia de investigación encontramos que se señalan su falta de rigor científico y su dificultad para producir generalizaciones. Frente a ello afirmamos, siguiendo a Yin, que los errores no están ausentes en otras estrategias metodológicas (vgr. el diseño de encuestas) y que, a pesar de no poder realizarse generalizaciones a poblaciones o universos, esta metodología permite generalizar proposiciones a nivel teórico.

En los estudios de casos se utilizan múltiples tipos de evidencias (Op. Cit.). En efecto, estos estudios combinan usualmente diversas técnicas de recolección de información (archivos, entrevistas, cuestionarios, observaciones). Por lo tanto “la evidencia puede ser cualitativa, cuantitativa o ambas” (Eisenhardt, 1989:535). La modalidad que adquiere esta dinámica de razonamiento inductivo es un permanente trabajo de comparación por parte del investigador, que le permitirá modelar hipótesis explicativas (Op. Cit.).

El estudio de caso en tanto investigación evaluativa permitirá explicar los vínculos causales en las intervenciones de la vida real, describir los contextos donde las intervenciones tuvieron lugar, y explorar aquellas situaciones en las que dichas intervenciones no produjeron resultados claros (Yin, 1984). En definitiva, el estudio de caso tendrá sentido no para definir aquello que lo asemeja a otros casos, sino a la inversa, aquello que lo hace singular y complejo (Stake, 1995).

---

## *II. 3 La doble comparación*

---

Partiendo del estudio de caso en tanto estrategia metodológica, se procedió a definir dos núcleos de comparaciones significativas: interregional y regional. Para el primer caso, se escogieron dos procesos de integración regional contemporáneos: el TLCAN y el UE. Los criterios sobre los que se funda esta decisión son: 1) estos procesos son contemporáneos entre sí y con el MERCOSUR, 2) construyeron desde modelos sustancialmente diferentes sus políticas de radiodifusión y/o audiovisual regionales internas y externas, 3) han definido políticas de radiodifusión y/o audiovisual explícitamente, y 4) representan los dos extremos de un arco de posibilidades en materia de políticas de radiodifusión y/o audiovisual en cuanto ambas utilizan diferentes estrategias en materia de proteccionismo-liberalización, a nivel de los países miembro y entre la unión regional y el resto del mundo. El análisis de estos procesos fue abordado, siguiendo el método comparativo de Mills, las semejanzas y las diferencias cruciales.

La segunda comparación se realizó sobre la base de las experiencias políticas de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En este caso la búsqueda se orientó hacia las políticas nacionales de radiodifusión que cada país llevó adelante durante el período analizado. El objetivo fue determinar correspondencias y distancias entre las prácticas nacionales y la política regional. Es decir, buscábamos demostrar que, durante el período analizado, existieron una tematización y un accionar activo y específico sobre los aparatos jurídico-normativos de los cuatro países, unidos a un permanente debate y a acciones políticas encaradas por los diferentes actores sociales que disputan el uso del espectro que no tuvo un correlato en el plano regional, y que de un modo inverso tampoco fue especialmente favorecido o impulsado desde el plano supranacional.

Esta hipótesis de trabajo fue cobrando diferentes sentidos en el transcurso de la investigación. Por una parte, el permanente contraste entre las políticas de radiodifusión y el audiovisual de otras regiones y el escaso diseño de políticas desde el MERCOSUR sobre radiodifusión o audiovisual, funcionó por momentos como un límite a la investigación. Sin embargo, en la medida que el trabajo avanzaba fue posible observar cómo aquello que en un primer momento apareció como carencia podía sin embargo leerse de un modo diferente. En tanto el

estudio de caso se trabajó por inducción, fue posible formular a lo largo del proceso de investigación nuevas hipótesis explicativas acerca de la presencia o ausencia de políticas regionales de radio y televisión. Por lo tanto no se trabajó sobre la idea “desarrollista” frente a la escasez de políticas. Tampoco se buscó señalar las carencias de un proceso que no llegaba a emular de modo satisfactorio al modelo europeo, dónde sí existen políticas proteccionistas explícitas. Antes bien se intentó producir interpretaciones y explicaciones sobre un caso considerado relevante. Las comparaciones con otras uniones regionales tuvieron por lo tanto el fin de contextualizar el análisis mostrando cómo se ha tematizado el tratamiento de las políticas de comunicación en los procesos de integración regional, y no en cambio señalando las carencias del MERCOSUR frente a otros procesos contemporáneos.

A partir de la segunda comparación se hizo evidente que aún cuando no hay un impulso regional que parta del Mercado Común del Sur, los procesos de diseño e implementación de políticas de radiodifusión son permeables a las fronteras nacionales. Curiosamente, tanto el sector privado-comercial como el sector social-comunitario han podido reparar en esta necesaria expansión, aunque lo han hecho prácticamente desde las antípodas político-ideológicas: para los primeros regionalización se asocia a procesos de concentración de la propiedad, economías de escala, centralización del capital, convergencia de servicios; para los segundos es, en cambio, un modo de resistencia y de organización que necesita socializar la experiencia, construir alianzas, y defender un espacio público de interlocución.

Por su parte los estados han demorado en hacer un explícito reconocimiento de la necesidad y la posibilidad de la regionalización. A pesar de existir en el plano de las estructuras orgánicas de los gobiernos nacionales de estos cuatro países áreas especialmente dedicadas a la relación con el MERCOSUR, los avances en la materia son desarticulados entre sí además de escasos.

La pregunta necesaria fue entonces: ¿Por qué habiendo antecedentes de intervención en la materia en otros procesos de regionalización y ante la transformación del contexto histórico en el que las comunicaciones se han vuelto mercancías de alta rentabilidad, el Mercado Común del Sur no ha tomado una posición activa frente al tema? Y aún más, ¿por qué se constata un rezago entre las disposiciones del Mercado Común y lo que sus socios de modo aislado y dispar llevan haciendo al interior de las fronteras nacionales? La doble comparación nos proporcionó los elementos empírico-analíticos para dar respuesta a estos cuestionamientos.

---

## II. 4 Términos para una comparación entre procesos de regionalización UE, TLCAN, MERCOSUR

---

La comparación entre UE, TLCAN y MERCOSUR se realizó tomando como punto de partida su fecha de creación que tiene lugar entre 1991 y 1993 y, como cierre del período el año 2007. Asimismo, fue necesario en algunos casos referir los hechos significativos que precedieron la constitución de estas “regiones” a fin de situar con claridad la emergencia de las políticas de radiodifusión en cada contexto.

Los términos en base a los cuales se realizó la comparación combinan los propuestos por Galperín en su estudio de 1998<sup>69</sup> y otros que se desprenden de los objetivos e hipótesis formuladas que especifican y enfocan la observación en las políticas de radio y TV.

La propuesta analítica de Galperín (1998) consiste en un abordaje exclusivo de políticas del sector audiovisual<sup>70</sup> y se estructura en torno a cuatro variables:

1. Políticas domésticas de comunicación: esta categoría abarca políticas de medios, de telecomunicaciones y culturales. Se considera en este apartado toda la legislación producida de modo individual por los países que integran la unión regional. En el estudio se amplía el análisis a políticas regionales en el caso de la UE particularmente. Este abordaje resulta acotado en la perspectiva de nuestro trabajo por cuanto entendemos, como se afirmó anteriormente, que lo político aunque lo incluye no se reduce a lo legal.

2. Distancias culturales: el autor trabaja sobre la base de la hipótesis de que muchas veces el gusto no coincide con las fronteras nacionales, de modo que los públicos se constituyen de forma vertical dentro de cada país y de forma horizontal entre países. Se consideran para el análisis aspectos tales como el idioma, los hábitos de consumo y las preferencias de géneros audiovisuales.

3. Fórmulas aplicadas en procesos de integración vinculados a industrias culturales: las fórmulas que detalla el autor incluyen *excepción cultural, cooperación, liberalización*.

---

<sup>69</sup> Este trabajo presenta un análisis comparativo de la política audiovisual de tres acuerdos de integración regional: el NAFTA, la Unión Europea y el MERCOSUR. “En cada uno de estos acuerdos se han combinado liberalización, cooperación y excepción de manera particular, dando como resultado distintas políticas audiovisuales” (Galperín, 1998:7).

<sup>70</sup> En este estudio no se contempla el análisis de la radiofonía.

4. Estructura de las industrias culturales o profile: nos permite leer desde la economía política el modo en que se distribuyen los recursos económicos y políticos entre los países de cada unión regional, el impacto de las industrias culturales de radiodifusión en el PBI y su incidencia en términos macroeconómicos.

En relación a los objetivos de esta investigación, se modifican y/o se suman al esquema propuesto por Galperín los siguientes aspectos:

- a. En la variable 1, referida a políticas nacionales de medios, se realizó una adecuación en función de los objetivos de esta investigación incluyendo las políticas nacionales diseñadas y ejecutadas por cada miembro puesto que en el estudio de referencia sólo se analizan el conjunto de políticas de radiodifusión encaradas por la Unión Regional. Se consideró además toda la legislación atinente al sector radiofónico producida por la unión regional no incluida originariamente en el estudio citado. En esta línea, y dada la relevancia que hacia el final del período analizado adquiere el sector comunitario, se incorporan para su análisis aquellos documentos jurídicos –declaraciones, directivas, resoluciones, convenciones– en los que explícitamente se aluda a este sector como parte de los tres sectores de la radiodifusión definidos por la jurisprudencia internacional, es decir: público, privado-comercial y privado-sin fin de lucro<sup>71</sup>.

- b. En la variable 3, referida a las fórmulas adoptadas por cada proceso de integración, se amplió la taxonomía tomando en consideración la propuesta de UNESCO de 2005, denominada *diversidad cultural*.

- c. En la variable 4, referida a estructura de las industrias culturales, se incluyó una síntesis sobre los *principales conglomerados multimedia* que concentran las actividades de radiodifusión al interior de las uniones, extendiéndose más allá de las fronteras de cada país. Asimismo, se hizo una breve referencia a las *mudanzas de la radiodifusión analógica a la digital* que han iniciado en el período de análisis la mayoría de los estados que conforman estas uniones.

A partir de las adecuaciones operadas sobre el modelo de Galperín es posible leer la hipótesis de trabajo N° 1 en relación a un conjunto acotado de variables operacionalizables según muestra el cuadro N° 1 (Ver Anexo 9).

---

<sup>71</sup> Dentro de este sector queda incluido el denominado sector comunitario. Los términos no pueden emplearse como sinónimos en tanto el sector no lucrativo es más extenso y diverso que el comunitario.

Este cuadro metodológico se aplicó al estudio comparativo de los tres procesos de regionalización referidos a partir del método comparativo del acuerdo y la diferencia propuesto por Mills. Este modo de abordaje permitió establecer el carácter central o periférico desde el que se gestionan las políticas de radio y TV, la preeminencia de los factores económico, tecnológico, político o cultural en cada caso y los sentidos con los que se definen los conceptos de pluralismo y radiodifusión. A partir de este “estado del arte” fue posible establecer comparaciones significativas en términos de acuerdos y diferencias entre los tres casos seleccionados. El cuadro referido sólo expone las variables que se utilizan en la comparación. En el Capítulo VI se expone el resultado de la aplicación de estas variables y sus respectivos indicadores en base al método de Mills, a fin de determinar semejanzas y diferencias significativas entre las políticas de radio y TV en cada región.

---

## *II. 5 Matriz comparativa entre las políticas de radiodifusión de los países signatarios del acuerdo MERCOSUR*

---

Para el análisis comparativo de las políticas de radiodifusión que se diseñaron e implementaron en los cuatro países entre 1991 y 2007, elaboramos una matriz comparativa en la que se trabajan aspectos esenciales referidos exclusivamente a los marcos regulatorios vigentes durante el período conjugando diversas propuestas de análisis comparativo sobre radiodifusión (Graciano, 1997, Caparelli-Dos Santos, 2000, Galperín, 1998, Mastrini-Becerra, 2006). La comparación se realizó con base en el método de Mills.

Se consideraron asimismo y para cada caso/país datos estructurales tales como: Índice de Desarrollo Humano (combina indicadores sobre expectativa de vida, educación y PBI per cápita), distribución de ingresos y riqueza, población con NBI, penetración de medios masivos (radio y TV) por región y por N° de habitantes, entre otros.

Sin embargo, en la medida en que nuestro interés no sólo se orientó a las políticas explícitas fijadas en los marcos regulatorios, sino además a los modos en que se construyó la política de radiodifusión en el período analizado, fue necesario un abordaje diferente en términos metodológicos por cuanto procuramos articular el relato a partir de la voz de algunos de los actores involucrados. En la medida que las políticas pueden definirse tanto por acción como por omisión decidimos reponer los debates sobre radiodifusión que alcanzaron visibilidad pública en cada país,

aún cuando sólo algunos llegaron a formalizarse más tarde en leyes y decretos. Son ejemplo de ello la discusión sobre una nueva ley de radiodifusión comunitaria en Uruguay, los debates sobre una nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina, las discusiones en torno a las modificaciones a la reglamentación de las emisoras de pequeña y mediana cobertura en Paraguay o la Ley de Cable, en Brasil.

Estos acontecimientos de escala nacional, aún cuando no son equiparables, explicitan las líneas prioritarias del debate en radiodifusión en cada país, visibilizan la presencia pública de los actores involucrados en el diseño de política, y permiten por tanto recrear en torno al caso específico, las disputas y la correlación de fuerzas que se articulan en el mapa más complejo de las políticas. Este modo de aproximación habilitó asimismo una comprensión más aguda de los modos en que se traman las políticas de radiodifusión, así como las distancias que se establecen entre las normas fijadas en el texto de la ley y las prácticas a las que dan lugar.

De esta manera el estudio no adoptó una perspectiva exclusivamente normativista sino que avanzó hacia una comprensión cualitativa acerca de los modos en que se articulan las normas a las prácticas institucionales. De este modo volvemos sobre la dimensión propiamente política de las políticas de comunicación, que no se cierra en la fijación de una norma o en la planificación y el diseño institucionales, sino que se extiende necesariamente hacia un territorio social de disputas de sentidos para la conservación de un orden o para su transformación.

Tomando en cuenta las hipótesis de trabajo 2, 3, 4 y 5 se procedió a la definición de variables y a su operacionalización en indicadores tal como queda expresado en el cuadro N° 2. (Ver Anexo 9)

Aplicando este esquema metodológico se realizaron las comparaciones entre las políticas de radiodifusión de los cuatro países que conforman MERCOSUR como socios plenos. Para una mejor presentación de los casos se agruparon las variables descriptivas del siguiente modo: 1. Aspectos generales<sup>72</sup>, 2. Antecedentes del sistema de medios<sup>73</sup>, 3. Marcos jurídico-normativos<sup>74</sup>, 4. Estructura institucional pública del sistema radiodifusor<sup>75</sup>, 5. Acceso<sup>76</sup>, 6. Tres sectores de la radiodifusión,<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Se incluyen datos generales del país tales como superficie, población, IDH, PBI, forma de gobierno, posición relativa en el ámbito de la unión regional etc.

<sup>73</sup> Breve reseña histórico-política del sistema de medios nacional.

<sup>74</sup> Presentación y análisis de la legislación sobre radio y televisión desde los inicios de la actividad.

<sup>75</sup> Estructura actual y principales modificaciones acotadas durante el período de análisis en la estructura institucional pública destinada a la regulación del sistema nacional de radiodifusión.



7. Modo de prestación del servicio<sup>76</sup>, 8. Participación de capitales extranjeros permitida por ley<sup>79</sup> y 9. Centralización de la propiedad de los medios<sup>80</sup>.

---

## *II.6 Triangulación metodológica y de datos*

---

Dadas las características del estudio propuesto se hizo necesario optar por la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos, en tanto se trabajaron materiales de diferente sustancia: estadísticas, legislaciones, entrevistas semi-estructuradas, análisis de documentos, entre otros. Esta diversidad de materiales se inscribió en un enfoque cualitativo que buscó producir interpretaciones combinando el análisis de documentos, estadísticas y legislación con las interlocuciones de los actores involucrados en el diseño de políticas. Este enfoque nos ha permitido aprovechar lo mejor de los métodos cuantitativo y cualitativo.

En efecto, el método cuantitativo puede ser de gran utilidad a la hora de analizar realidades macrosociales, incluso puede combinarse para mostrar diferentes tipos de relaciones entre variables, pero nada nos dice “sobre los mecanismos de la caja negra y, tanto para conocer un problema como para actuar sobre él, este conocimiento de la caja negra es necesario”. De modo que “el estudio de los contextos y la comprensión de los sentidos que confieren a las acciones los actores” constituyen caminos de interpretación valiosos en relación a análisis cuantitativos (Gallart, 1993:120-121).

La triangulación metodológica se sostiene en una tensión permanente,

“entre quienes afirman que una estrategia de investigación implica el estudio intensivo de uno o unos pocos casos y aquellos que usan las técnicas cuantitativas estadísticas. Los primeros tienden a analizar los casos holística e históricamente y siempre proceden de manera inductiva. Los segundos examinan las relaciones entre las variables que forman sus unidades de análisis con el objetivo de testear teóricamente hipótesis derivadas deductivamente. Los primeros critican a los segundos por ignorar el carácter histórico particular de cada caso, por simplificar teoría y realidad (...) los segundos por lo general están de acuerdo con esas críticas pero afirman que ambas perspectivas son necesarias, ya que las aproximaciones de los críticos son débiles en otros aspectos” (Timberlake, 1989:1).

---

<sup>76</sup> Se valora en relación a las barreras de ingreso (costo, distribución geográfica, diversidad de ofertas)

<sup>77</sup> Acceso y participación de los sectores público-estatal, privado-comercial y privado no-lucrativo.

<sup>78</sup> Servicio público o interés público

<sup>79</sup> Año en que se habilita, porcentajes permitidos y formas en que se da de facto la presencia del capital extranjero aún por fuera de lo estipulado por ley.

<sup>80</sup> Índices de concentración y principales grupos nacionales y extranjeros.

Las alternativas de integración entre los distintos métodos pueden adoptar ciertas variaciones: 1) la utilización de un enfoque predominantemente cualitativo o 2) la aplicación de distintos métodos en etapas sucesivas lo cual puede implicar: a) iniciar la investigación con un método cuali y luego proponer hipótesis cuanti, b) partir de un análisis cuanti y continuar con uno cuali o 3) realizar una triangulación metodológica. (Gallart, 1993: 112). Cualquiera sea la elección, los análisis se validarán a partir de la convergencia y consistencia mutuas de la información obtenida a partir de cada método. En nuestro estudio la opción escogida ha sido la número 3.

La necesidad de trabajar integrando métodos surge de las distintas perspectivas teóricas y de los objetivos e hipótesis planteados en el trabajo. La Economía Política de la Comunicación y la Cultura (EPCC) aborda el análisis de los fenómenos macrosociales a partir de un método que combina el análisis económico con ciertos elementos políticos y sociales desde el método cuantitativo multivariado. Esta vía permite: a) trabajar con toda la información producida acerca de indicadores de crecimiento del mercado de industrias culturales, desagregado por industria, país, región, b) vincular esta información a los niveles de educación, trabajo, PBI per cápita, etc. y c) establecer ciertas líneas de continuidad histórica en y entre los países posibilitando la comparación sincrónica y diacrónica de evolución de estos indicadores.

Sin embargo en relación al proyecto formulado esta perspectiva por si sola resultaba insuficiente en la medida en que no permitía integrar al análisis dimensiones cualitativas tales como la perspectiva histórica, y los aportes cualitativos de la investigación empírica en la interpretación del proceso de diseño de política. En este sentido, la triangulación metodológica se realizó con el método cualitativo-interpretativo desde el cual pueden abordarse analíticamente los procesos históricos en la perspectiva de los actores. Para Glasser y Strauss (1967), creadores de la *grounded theory*, la investigación cualitativa implica la aplicación de procedimientos no matemáticos de análisis e interpretación. Por lo tanto, a pesar de que algunos datos puedan ser cuantificados, el análisis es cualitativo. Afirman: “nosotros nos estamos refiriendo a procedimientos no matemáticos de análisis que resultan en hallazgos derivados de datos reunidos por una variedad de medios. Estos incluyen observaciones y entrevistas, pero también documentos, libros, videotapes e incluso datos que han sido cuantificados para otros propósitos” (citado en Forni, 1993: 59).

Consecuentemente el análisis procede por comparación, “enfrentando casos similares entre sí, pero que se diferencian en algunas características cruciales, tratando de formular algunos

conceptos teóricos (...) que se van construyendo en ese mismo proceso de análisis” (Gallart, 1993:109).

Siguiendo esta línea la investigación se planteó un desarrollo en dos etapas consecutivas: en la primera se formularon los términos de una doble comparación (entre procesos de regionalización y entre países) y en la segunda se reconstruyeron trayectorias históricas en relación a procesos políticos significativos que hubiesen tenido lugar en el sector de la radiodifusión de cada uno de los países signatarios de acuerdo MERCOSUR a partir del relato de los actores que los protagonizaron. Esta segunda fase nos permitió desplazar el eje de analítico de la descripción a la interpretación de los procesos que han habilitado o impedido el diseño de políticas nacionales articuladas a políticas regionales.

Para la primera fase escogimos trabajar en el análisis comparativo propuesto por Mills (1843). El método, conocido como *agreement/difference* nos permite un primer nivel de comparación estableciendo semejanzas fundamentales y diferencias significativas en torno a la construcción de tipos ideales. Sin embargo este método resulta insuficiente para establecer relaciones complejas entre los casos y para el desarrollo de comparaciones en base a categorías difusas, por lo que fue complementado con otro tipo de análisis cualitativo.

El *método del acuerdo* permite un análisis basado en instancias comunes a todos los casos que constituyen el fenómeno de interés (vgr: la legislación producida en los cuatro países en materia de radiodifusión durante los 90 re-regula a favor del mercado). De esta manera es posible establecer, tal como afirma Skocpol (1984:49), que los casos que comparten el fenómeno a estudiar tienen además en común factores causales hipotéticos (vgr: siguiendo con el ejemplo anterior, se podría vincular esta línea de re-regulación con la implementación del modelo económico neoliberal, con la asunción de los postulados del Consenso de Washington por los países de la región, con el proceso de concentración de la industria info-comunicacional, etc.).

Sin embargo, mientras permite distinguir las variables de interés con claridad, obstruye simultáneamente el análisis de la complejidad, y tal como afirma Ragin (1987), no sirve para el abordaje de la causalidad múltiple.

El *método de la diferencia*, por su parte, permite contrastar casos en los que el fenómeno está presente con otros en los que el fenómeno está ausente (vgr: desarrollo de industrias culturales en mercados de envergadura como Argentina y Brasil frente a escaso o nulo desarrollo de

industrias culturales en países con mercados pequeños como Paraguay y Uruguay). Este contraste puede hacerse a pesar de que “los casos negativos sean similares a los casos positivos en otros aspectos” (Skocpol, 1984: 49 en Forni 2005). Ambos métodos de comparación exigen un conocimiento profundo y exhaustivo de los casos a analizar y buscan indagar en las variaciones del fenómeno a fin de construir explicaciones y finalmente tipos ideales.

Sin embargo, sabemos a partir de las diversas críticas que se han formulado a la propuesta de Mills (Ragin 1987, Skocpol 1984, Valenzuela 1998, Lieberson, 1992) que el método del acuerdo y la diferencia sólo permite ver invarianzas en los procesos, que tiene dificultades para dar cuenta de fenómenos multicausales, y que puede resultar en aseveraciones determinativas. En este sentido, si bien se consideró relevante señalar las similitudes y diferencias del fenómeno, se buscó avanzar más allá de la determinación de la presencia o ausencia de ciertas variables en común entre los casos analizados hacia una comprensión que involucrase dimensiones políticas, culturales, legales, económicas y sociales que proporcionaran mayor consistencia explicativa a cada caso y a las relaciones que entre ellos se establecieran. Por este motivo, el análisis de las reglamentaciones se articuló de modo permanente con las voces de intelectuales, funcionarios gubernamentales, representantes de organismos nacionales e internacionales y miembros de organizaciones comunitarias, que han participado activamente de estos procesos y, por lo tanto, podían ofrecer explicaciones más complejas que dieran cuenta tanto de las normas fijadas por ley como de todas aquellas líneas de política que aún cuando ingresaron a la arena del debate público no pudieron concretarse.

Asimismo, con el objeto de producir una triangulación metodológica acorde al problema formulado, se indagó acerca de las posibilidades que podía ofrecer en esta investigación un modelo heterodoxo, pero de gran valor hermenéutico: el método del álgebra booleana<sup>81</sup> (Boolean algebra) de Ragin que combina las mejores partes de las posiciones anteriormente reseñadas.

Este método trasciende el análisis estadístico multivariado y la regresión múltiple, tan frecuente para estudiar casos macrosociales, señalando críticamente la incapacidad de estos métodos para formular preguntas de investigación relativas a la historia, la cultura o la geografía en

---

<sup>81</sup> Fue desarrollada a mediados del siglo XIX por George Boole. Se trata de intento de articulación entre el cálculo proposicional y la teoría de los conjuntos para la resolución de operaciones algebraicas. Es precursor del sistema actual de codificación binaria en tanto admite solo un valor (0 o 1). Esta formulación ha permitido reorganizar operaciones matemáticas según las conjunciones lógicas Y, O y NO y con relación a las operaciones unión, intersección y complemento.

tanto fenómenos sociales. El método del álgebra booleana, permite según Ragin (1987) establecer un diálogo significativo entre ideas y evidencias y hace posible la reducción de datos complejos a estructuras simples de un modo lógico y holístico. Se trata de una técnica algebraica aplicada a la comparación cualitativa que se denomina Análisis Comparativo Cualitativo (ACC).

Ragin propone este método como una alternativa superadora de las debilidades que afrontan los estudios comparativistas en Ciencias Sociales –específicamente aquellos que realizan estudios históricos–, acerca de los cuales señala que “no deberían estar divididos en dos grupos: los que saben algo acerca de los casos empíricos reales y los que saben algo sobre las técnicas estadísticas multivariadas” (Ragin, 1987). Para Ragin, este método permite a los estudiosos comparativistas gozar del rigor de las técnicas de la Regresión Múltiple (RM) pero sin la carga de su epistemología orientada hacia las variables.

“En su forma más básica, el ACC es un modo de explicitar el tipo de argumentos de trayectorias causales característicos de la investigación histórico-comparativa clásica en la línea de Weber, Moore, Rokkan y Skocpol. El deseo de sistematizar la evidencia empírica de ese tipo de argumentos no es nuevo (Somers, 1971). Pero Ragin (1987) es el primero en proponer un procedimiento formal para hacerlo, empleando álgebra booleana para realizar una identificación parsimoniosa de las regularidades subyacentes a una serie de configuraciones de casos.

El ACC no es, desde luego, un método cualitativo, en el sentido de que se base en las habilidades interpretativas de unos analistas que entran en el agua de las descripciones densas mojándose hasta las rodillas. (...) Lo que incorpora el ACC, y lo hace especialmente valioso en el contexto de las macrocomparaciones con *n-pequeños*, es la visibilidad, intimidad y diálogo con los casos” (Shalev, 2001: 38).

Existen con todo, críticas respecto del método ACC vinculadas a su incapacidad para asegurar criterios de falsabilidad, generalidad y reproductibilidad. En efecto, el excesivo inductivismo de los análisis comparativos históricos a los que se vincula en método de Ragin, dan pie a numerosas críticas, entre las principales el desacuerdo respecto de que el ACC incorpore efectivamente lo mejor del análisis de casos y lo mejor del análisis de variables. En lugar de ello se afirma que el ACC sacrifica las ventajas de la explicación probabilística a la determinista y de la teorización deductiva a la inductiva (Shalev, 2001).

Resulta central en este punto la controversia histórica que existe entre el ACC y la RM. Ambas técnicas aplican reglas que son independientes de la percepción subjetiva del investigador y tratan los casos como ejemplos de fenómenos más generales.

“En principio el ACC tiene grandes ventajas por su fidelidad a los principios del análisis orientado hacia los casos. Pero, a diferencia de la RM, el ACC está circunscrito a datos categóricos (normalmente binarios) y utiliza métodos más bien lógicos que estadísticos para generalizar a partir de los casos. Incluso los defensores del ACC admiten que las afirmaciones empíricas que permite deben ser tomadas con cautela. En concreto, como quiera que el método busca causas simples o combinadas que sean *lógicamente* necesarias y/o suficientes, sus resultados son vulnerables tanto al error de medición (incluyendo determinaciones erróneas de presencia/ausencia) como al error de especificación (en el ACC no hay ningún equivalente del término de error)” (Shalev, 2001: 39).

Con todo, se considera que las críticas antepuestas al método de Ragin deberían fungir como alertas epistemológicas frente a un objeto que demandará un abordaje de métodos diferentes entre sí, y a cuya complejidad el ACC parece, en principio, ofrecer respuestas satisfactorias.

En la perspectiva cuantitativa se proponen alternativas metodológicas viables y útiles, que pueden aportar al análisis de situaciones complejas tales como el análisis de conglomerados, el análisis factorial y el escalamiento multidimensional, todos alternativos al análisis de RM, con el que se enfrenta radicalmente el ACC.

La complejidad del abordaje a partir de un método comparativo se vincula asimismo a su particular ambivalencia en el tratamiento del objeto. En este sentido, como señala Valenzuela (1998) los análisis comparativos comparten algunos aspectos con los estudios de casos y con los métodos estadísticos. En relación a los primeros, “tienen como objeto de estudio colectividades complejas visualizadas como casos y tratan de explicar las características del fenómeno estudiado observando muchos elementos de su configuración y prestando mucha atención al contexto de los casos”. En cuanto a los segundos, “están interesados en el cómo y el porqué varía el fenómeno y conciben a las variables como dependientes e independientes” (Valenzuela, en Forni 2005).

La construcción de interpretaciones acerca de trayectorias en política pública en radio y TV resulta un desafío. Existen numerosos antecedentes de investigación desde la EPCC en relación a América Latina y particularmente a los países que integran el MERCOSUR, pero no se ha encontrado un modelo interpretativo que pueda dar cuenta de cómo los procesos nacionales podrían dialogar entre sí y producir una transformación en términos de integración regional. La constatación de los procesos de regionalización que tienen lugar por fuera de los estados, tanto en el sector privado comercial como en el comunitario, advierten asimismo respecto de la anacronía y el rezago con el que las políticas nacionales y regionales actúan, más aún cuando se confronta la situación del MERCOSUR con la de otros procesos de regionalización contemporáneos. En esta línea se espera

poder trazar ciertas líneas de continuidad y ruptura entre las experiencias mencionadas (UE, TLCAN) y el MERCOSUR.

---

## *II. 7 Definición del corpus de entrevistados*

---

A continuación, se expone el listado cronológico de las entrevistas realizadas en los cuatro países a representantes de los sectores público-estatal y no lucrativo/comunitario. Se listan asimismo las entrevistas mantenidas con investigadores del campo académico, con representantes de organizaciones supranacionales como la Unión Europea o regionales como el MERCOSUR y con miembros de organizaciones internacionales especializadas en radiodifusión y derecho a la información y la comunicación.

Se excluyeron explícitamente las entrevistas a los representantes del sector privado-comercial, no en relación a la importancia o representatividad del sector sino precisamente a causa de ello, por cuanto según lo demuestra la evidencia empírica, se trata del sector que concentra la mayor proporción de uso del espectro y que ha conseguido a lo largo del período condiciones ventajosas y exclusivas para su utilización y comercialización. Por otra parte, resulta complejo diseñar un mapa de entrevistados relevantes en relación al sector privado-comercial por sus características de conformación (composición societaria, indeterminación sobre el origen de los capitales, deslocalización). Pese a ello, se ha recurrido a fuentes secundarias para completar el mapa de intervenciones políticas que ha tenido en la arena pública el sector, tales como documentos, publicaciones de las cámaras empresariales, entrevistas realizadas por medios especializados y masivos, entre otras.

La selección de los entrevistados para la conformación del corpus se realizó buscando una representación equilibrada de cada uno de los sectores y cada uno de los países. Se trabajó con pocos casos y según el criterio de saturación teórica, es decir, considerando como suficiente y válido un número de entrevistas en el que las respuestas a los tópicos de discusión no fueran redundantes o reiterativas. Se diseñó un muestreo intencional aplicando la técnica “bola de nieve”, tomando como criterio de selección la posición jerárquica y/o el grado de representatividad que cada persona ocupaba al interior del respectivo sector. Se consideraron para el caso de los sectores académico y comunitario trayectorias profesionales y producción científica en el primer caso y

permanencia en la organización en el segundo. El corpus de entrevistados se detalla en el cuadro N° 3 (Ver Anexo 9).

Los ejes sobre los cuales se formularon las 44 entrevistas realizadas han sido diversos, en tanto los sectores representados y las incumbencias profesionales y políticas de cada uno de los entrevistados así lo requerían. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas que no buscaron dar respuesta de modo exhaustivo a la operacionalización de las variables sino en cambio proveer algunas interpretaciones y dar lugar a “citas de autoridad” respecto de los ejes planteados para esta investigación. Por lo tanto no se realizó una decodificación sistemática ya que muchos de los entrevistados no llegaron a responder con conocimiento y fluidez los tópicos que se les formulaban. (Vgr: conocimiento a cerca de PRC). Por tanto los resultados aunque valiosos son dispares en sus contenidos de modo que se han utilizado en algunos casos para fortalecer las hipótesis explicativas, y en otros para ilustrar algunas situaciones o tópicos problemáticos. Todas las entrevistas fueron realizadas por la autora de modo presencial. A continuación se listan los ejes principales sobre los que se vertebraron estos encuentros.

A los representantes del sector público-estatal se les solicitó:

- Definir las políticas de radiodifusión (RDF) y a continuación trazar una línea histórica respecto de la formulación de políticas nacionales sobre RDF en el período que va desde 1991 hasta 2007.
- Exponer argumentos acerca de la articulación/desarticulación entre políticas nacionales y regionales de RDF y dar cuenta de las acciones llevadas a cabo por el país en la materia.
- Describir el mapa de medios del país, distinguiendo a los tres sectores de la RDF y exponer las razones políticas de las asimetrías entre ellos. Definir medios públicos y estado de situación de los mismos.
- Identificar momentos bisagra en el desarrollo del sector de la RDF.
- Proporcionar razones/argumentos sobre las escasas políticas sobre RDF que ha diseñado en el período el MERCOSUR.
- Grado de conocimiento o desconocimiento a cerca de las situaciones nacionales en el ámbito de la RDF de los socios signatarios del acuerdo MERCOSUR.
- Posición del país frente a la posible liberalización del comercio de servicios en relación a las Industrias culturales y a la RDF en particular.



A los representantes del sector público-universitario se les solicitó:

- Delinear un estado del arte de las discusiones e investigaciones de sus respectivos países en torno al tema.
- Trazar una línea histórica respecto de la formulación de políticas nacionales sobre RDF en el período que va desde 1991 hasta 2007.
- Exponer argumentos acerca de la articulación/desarticulación entre PNC y PRC
- Proporcionar razones/argumentos sobre las escasas políticas sobre RDF que ha diseñado en el período el MERCOSUR.
- Reflexionar en torno a la articulación comunicación/cultura/política y sus implicancias al momento de diseñar políticas de RDF.

A los representantes del sector no lucrativo/comunitario se les solicitó:

- Historizar la constitución del sector en el país.
- Definir la situación actual del sector.
- Identificar situaciones de alianza con otros actores regionales e internacionales y explicitar vínculos si los hubiera.
- Exponer las principales acciones políticas impulsadas por el sector en pos de generar transformaciones en las condiciones de la reglamentación vigente y los resultados obtenidos en cada caso.
- Exponer los fundamentos de su disputa por el uso del espectro radioeléctrico en tanto sector.
- Determinar porción del espectro que ocupa y ocupó desde su constitución y N° estimado de frecuencias en el aire.

A los representantes de organismos regionales e internacionales se les solicitó:

- Definir la situación del MERCOSUR en materia de RDF.
- Exponer los argumentos según los cuales una profundización de los términos de la unión regional en relación al sector audiovisual y la RDF, podrían traer algún tipo de beneficio para la región en su conjunto.
- Identificar los límites a estas formulaciones que se constatan a nivel de la unión regional.
- Identificar su opinión/reflexión sobre la decisión de la OMC de incluir la RDF y las industrias culturales dentro del sector servicios, en tantomercancías transables.

A los representantes de organizaciones regionales e internacionales del tercer sector vinculadas a la RDF se les solicitó:

- Identificar la situación del sector radiodifusor en la región discriminando por sectores.
- Exponer los límites a la integración mercosureña en torno a políticas para el audiovisual y la radiodifusión.
- Tentar hipótesis explicativas a fin de contrastar el rezago de los estados nacionales en la formulación y articulación de políticas regionales de RDF, frente a las múltiples iniciativas del sector social-comunitario en esa dirección y a las estrategias de concentración de los grupos económicos en la región.

El total de entrevistas fue utilizado como insumo para esta investigación a pesar de que no se han tomado textuales en todos los casos, ya que algunas tuvieron un carácter descriptivo que ayudó a comprender y situar históricamente procesos que luego hemos reconstruido a partir de otras fuentes.

Con relación a las técnicas de recolección se aplicaron:

- Relevamiento bibliográfico.
- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave (funcionarios de los cuatro países, representantes de organizaciones sociales e intelectuales).
- Recolección de documentos.
- Recolección de información estadística.

Con relación a las técnicas de análisis se trabajó en base a:

- Fichaje y análisis bibliográfico.
- Análisis estadístico multivariado.
- Análisis de legislación comparada.
- Análisis interpretativo de entrevistas.

Esta investigación demandó además el acceso a diversos tipos de fuentes, que hemos clasificado en primarias y secundarias. Entre las primeras se cuentan:

A) Fuentes primarias:

- Legislación sobre radiodifusión de los cuatro países (leyes, resoluciones, decretos).
- Legislación sobre radiodifusión en el MERCOSUR (leyes, resoluciones, decretos, decisiones).

- Documentos de acceso público producidos desde los sectores público, privado y comunitario (audiencias públicas, proyectos, informes, memorias, publicaciones especializadas, balances, estadísticas, declaraciones públicas).
- Entrevistas con funcionarios gubernamentales de los países que integran el MERCOSUR en las áreas correspondientes a radiodifusión.
- Entrevistas con funcionarios del MERCOSUR en las áreas correspondientes a comunicaciones y audiovisual.
- Entrevistas con representantes del sector comunitario en cada uno de los países.
- Entrevistas con representantes del sector comunitario a nivel regional.
- Representantes de otros procesos de regionalización en el sector audiovisual
- Entrevistas con intelectuales del campo de la comunicación y la cultura.

#### B) Fuentes Secundarias:

- Bibliográficas y hemerográficas: referidas en general a Economía Política de la Comunicación y la Cultura, a Estudios de Cultura y Poder en América Latina, y específicamente a políticas de comunicación, derecho a la comunicación, regionalización e integración.
- Bibliográficas y hemerográficas sobre casuística en materia de políticas de comunicación, derecho a la comunicación, regionalización e integración.
- Resultados de investigaciones anteriores.
- Indicadores info-comunicacionales producidos para la región MERCOSUR.
- Indicadores info-comunicacionales por regiones y países, a nivel mundial.
- Información sobre industrias culturales por países. Índices de crecimiento y modificaciones sufridas en la última década.
- Índice de desarrollo humano.

---

## *Capítulo III*

# *Las políticas del audiovisual en la integración regional mercosureña*

---

### *Resumen del capítulo*

La unión regional MERCOSUR, nace en 1991, con la vocación de promover un desarrollo conjunto y armónico de los países miembros, cuyas características eran asimétricas: Brasil y Argentina se definían como los socios fuertes de la unión en términos de economía, territorio y población frente a Uruguay y Paraguay países más pequeños y más débiles, este último además, en relación a su extrema fragilidad institucional.

En los inicios de esta unión regional el debate sobre la radiodifusión y más ampliamente sobre la comunicación social, no fue enunciado de modo prioritario. No se consideró al punto tal que, incluso desde la perspectiva económica, -que involucra el desarrollo de las industrias culturales y cuya participación en el PBI de los países es año a año más significativa-, el tema fue relegado. De modo que la centralidad de las comunicaciones como fenómeno cultural, simbólico e identitario, pero además, como vértice económico de los nuevos escenarios mundiales, fue desatendida por muchos años en el MERCOSUR que, vale decirlo, también ha debido ser reanimado en numerosas ocasiones.

Por cierto, durante el período analizado, los países que lo integran no han cesado de producir regulaciones en relación al sector radiodifusión y sin proponérselo han actuado en direcciones similares que, aún con diferentes acentos, consolidaron el desarrollo concentrado del sector privado-comercial, en los cuatro países sobre la base de sistemas de radiodifusión de interés público que priorizan el fin de lucro por sobre el bien común entendido en términos de pluralismo, acceso y participación equitativa en la utilización del espectro radioeléctrico.

En paralelo a la virtual privatización del espectro, se expande de un modo cada vez más sofisticado un modelo de pago que, ligado a la convergencia de actores, tecnologías y procesos,

requiere diseñar y consensuar nuevas regulaciones nacionales y regionales que puedan garantizar el desarrollo de la radiodifusión en términos de bien social, de uso abierto y gratuito.

Esto ha resultado muy dificultoso de llevar adelante. Aún frente a los acuerdos a los que ha llegado la comunidad internacional acerca de la delimitación de los tres sectores de la radiodifusión,<sup>82</sup> este reconocimiento ha tardado en explicitarse en políticas y legislaciones y el rezago es significativo no sólo en cada uno de los países, sino además entre los ejes de la unión regional. Si se toma como referencia el período que va desde la conformación del mercado común en 1991 hasta el año 2007, se observan transformaciones significativas en el plano nacional en favor de los sectores público y no lucrativo/comunitario hacia el final del período<sup>83</sup>, pero esta tendencia no tiene su correlato a nivel regional. Los avances resultan espasmódicos y desarticulados en términos de una región, que no alcanza a delinear durante sus primeros 16 años de existencia un horizonte común de políticas regionales de radiodifusión.

---

<sup>82</sup> Sin desconocer la extensa normativa que a nivel internacional se ha producido en torno al derecho humano a la Libertad de expresión y pensamiento, es válido recordar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) conocida como Pacto de San José de Costa Rica ya en el año 1969 en su artículo 13 adopta el principio de la libertad de pensamiento y expresión, derecho que se despliega en las acciones de buscar, recibir y difundir información por todos los medios existentes. Todos los países miembros del MERCOSUR han ratificado la CADH, de modo que han adoptado para sí esta declaración. En el año 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA elaboró sobre este artículo 13, una declaración de principios que interpreta, profundiza y actualiza los contenidos referidos. Uno de los 13 puntos en los que se subdivide esta interpretación afirma que: “12) *Los monopolios u oligopolios en la propiedad y el control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y la diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos (...) Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos*”.

Asimismo existe otro antecedente de gran valor. Se trata de la Declaración conjunta sobre “Diversidad en la radiodifusión” suscripta en diciembre 2007 por cuatro relatores sobre libertad de expresión y opinión de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). En este documento se enfatiza la naturaleza compleja de la diversidad la cual incluye diversidad de medios, de fuentes y de contenido. Asimismo se señala que la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación directa o indirecta así como el control gubernamental sobre ellos constituye una amenaza a la diversidad de los medios y genera riesgos tales como la concentración del poder político en manos de los propietarios o de las elites gobernantes. Allí se fija con claridad que los tres sectores de la radiodifusión son: comercial, de servicio público y comunitario

<sup>83</sup> Con la salvedad de la ley de TV por cable implementada en Brasil desde 1995, los mayores avances en la materia se dan de un modo paulatino a partir del año 2000 y culminan con un gran logro institucional en Uruguay a partir de la sanción de la ley de Radiodifusión Comunitaria de 2007.

---

### *III.1 Acerca de los procesos de integración regional*

---

La integración regional, como proceso político, económico y social es para los países de América del Sur un desafío y un trabajo pendiente. MERCOSUR representa ese horizonte inconcluso en el que podrían inscribirse las alternativas a la multilateralidad impulsada por las corrientes de libre mercado, y que no ha conseguido alcanzar ni la madurez ni el virtuosismo que se requieren en una unión regional que ya computa 21 años de existencia.

Tal como hemos señalado en el Capítulo I de esta investigación, los debates en torno al nuevo regionalismo proporcionan una importante clave de lectura desde la cual abordar el análisis de la integración regional MERCOSUR en tanto proyecto político y económico, que amén de originarse en la década del '90 –y por lo tanto inscribirse en la estela de lo que se ha denominado nuevo regionalismo–, involucra una dimensión de cuño antiguo, que recupera la vocación de las uniones regionales de la posguerra orientadas hacia la integración política de proyectos que, en muchos casos, no prosperaron<sup>84</sup>. Siguiendo a Bouzas y Fanelli, el regionalismo en lo que atañe a su dimensión estrictamente económica puede definirse como “toda política diseñada para reducir las barreras comerciales existentes entre un número determinado de países. [Implica por tanto] una estrategia específica para alejarse de la autarquía e incentivar el comercio internacional” (2003:59). Entre los propósitos que orientan la creación de un mercado regional se encuentran: potenciar el crecimiento entre las partes, coordinar acciones conjuntas, expandir el comercio de la región, generar empleo, impulsar el desarrollo de infraestructura, mejorar la capacidad de negociación en los planos internacional y multilateral, garantizar la seguridad nacional, entre otros. Centralmente, los acuerdos pueden ser instrumentos de mayor idoneidad que los multilateralismos para aprovechar oportunidades de crecimiento, equilibrar y coordinar. Pero, sin dudas, “el intercambio no es un bien en sí mismo sino un medio para aumentar el bienestar de la población” (2003:74).

---

<sup>84</sup> Sólo para recuperar algunos de estos sentidos señalemos que la diferencia entre el viejo regionalismo de la posguerra y el nuevo regionalismo de los '90 se dio en relación a las políticas que cada uno impulsó y dentro de las cuales se destacan: el desplazamiento de las políticas de integración tradicionales sur-sur, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y una presencia fuerte de los estados, hacia aquellas que priorizaron acuerdos norte-sur, la liberalización del comercio, la inversión extranjera directa (IED), la multilateralidad, y la protección de sistemas democráticos frágiles.

Dentro de las variantes que admite el regionalismo aparecen en una escala progresiva la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y finalmente la unión monetaria. Estas cuatro categorías implican grados de compromiso e integración crecientes entre los países, siendo la zona de libre comercio la que requiere el grado menor y la unión monetaria el grado mayor. En este sentido, la zona de libre comercio consiste en la eliminación de barreras arancelarias y cuantitativas entre los países miembros y no impone un arancel uniforme entre estos y terceras naciones; la unión aduanera exige mayor convergencia y acuerdos políticos a largo plazo, implica también avanzar en la construcción de instituciones y legislaciones comunes y un arancel común con el resto del mundo; el mercado común supone además la libre movilidad de los factores, en particular del factor trabajo y, finalmente, la unión monetaria representa el último paso en el proceso de integración. Esta modalidad implica, entre otros factores, la posibilidad de depreciar la propia moneda. Entre las condiciones que se requieren para que una zona sea considerada “área monetaria óptima” se encuentra que se trate de países con economías abiertas y no excesivamente grandes en relación al resto del mundo (Bouzas y Fanelli: 2003: 68-69).

Cuando estos procesos se profundizan, emergen problemáticas vinculadas a las implicancias culturales y sociales de la integración. Del mismo modo se formulan –muchas veces con retraso– estrategias específicas en torno a estas áreas, aún cuando por lo general se trabaja por la vía de la excepción, restando centralidad a una dimensión de la integración que en nuestra perspectiva resulta estratégica.

El sector infocomunicacional –en el que se incluyen industrias culturales, telecomunicaciones e internet– representa una zona de interés creciente para muchos países desarrollados y de modo significativo para los grupos económicos transnacionales que presionan a través de acuerdos y organizaciones multilaterales –OMC (Organización Mundial del Comercio), GATT (General Agreement on Tariffs and Trade o Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles), GATS (General Agreement on Trade in Services o Acuerdo General sobre Comercio de Servicios)– por liberalizar el comercio e incluir a estas áreas en el rubro servicios y, consecuentemente, darles idéntico tratamiento que a cualquier otra mercancía que se comercialice.

Solo en los países de América Latina las industrias culturales representaban al año 2000 un porcentaje del PBI de cerca del 2%, mientras que en telecomunicaciones la incidencia era superior al 3% (Mastrini-Becerra, 2006). Para comprender este dato resulta válido recordar que desde

principios de los años '90, y amparados por un proceso de *re-regulación* que habilita la circulación internacional de capitales, tienen lugar procesos de concentración en la estructura de la propiedad de las industrias culturales que han dado como resultado que un número reducido de grupos económicos controlen la mayor parte de estas industrias (Herscovici et.al, 1999; Mastrini-Becerra, 2006 y Becerra-Mastrini, 2009).

Dentro de este sector, las industrias culturales y específicamente la radiodifusión requieren una consideración especial en su doble dimensión económica y cultural. Las industrias culturales constituyen, un “sector de bienes y servicios culturales producidos, reproducidos conservados o difundidos en serie aplicando una estrategia de tipo económica” (Garretón et. al. 2003) o más ampliamente “un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales, productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo con una función de reproducción ideológica y social”. Se incluyen aquí como ramas principales la editorial discontinua –libros, discos y filmes–, la editorial continua –prensa gráfica– y el audiovisual continuo –radio televisión abierta y de pago– (Zallo, 1988)<sup>85</sup>.

Del conjunto de las industrias culturales, los sectores de radiodifusión abierta y de pago sumados representan la industria cultural de mayor penetración en la población llegando a un promedio cercano al 90% en los países de América Latina (Mastrini-Becerra, 2006).

Considerando que el espectro radioeléctrico es un recurso finito y escaso y, asumiendo que las actividades radiodifusoras vehiculizan sentidos culturales, sociales y políticos que contribuyen a la conformación de las identidades y a la creación de lazos sociales, es un dato controversial que estos servicios sean prestados mayoritariamente por el sector privado-comercial con exclusivo fin de lucro en un contexto internacional de flujo de capitales y concentración creciente de la propiedad.

Frente a contextos de globalización económica y mundialización de la cultura (Ortiz, 1997) las iniciativas de regionalización representan no solo la habilitación de mejores condiciones de competitividad internacional y reciprocidad regional en términos económicos, sino que además pueden constituirse en instancias de protección y promoción de las industrias culturales de los

---

<sup>85</sup> Además se incluyen dentro del sector la fotografía, las reproducciones de arte, la artesanía en serie, el espectáculo, el turismo, entre otras (Garretón et.al. 2003).



países miembros apelando para ello al diseño coordinado de políticas regionales de comunicación y cultura que tengan un correlato a nivel nacional y permitan desarrollar iniciativas conjuntas tendientes a revertir la asimetría en la prestación de servicios de radiodifusión en favor del sector privado-comercial. La perspectiva regionalista puede resultar productiva en la expansión de la radiodifusión pública y respecto de la participación de actores sociales históricamente marginados como el social-comunitario.

Existen numerosos procesos de regionalización vigentes en la actualidad. En América del Sur encontramos la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la recientemente creada Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)<sup>86</sup>. Se registran además procesos de integración contemporáneos en grados y escalas diferentes en el resto del mundo. En esta investigación aludiremos solo a dos de ellos a los fines de establecer ciertos términos para una comparación productiva: nos referimos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA/TLCAN) y la Unión Europea (UE). Estas experiencias serán puestas en diálogo y contraste con el proceso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el Capítulo V y representan diferentes estadios de regionalización yendo de la zona de libre comercio (TLCAN) hasta la unión monetaria (UE).

---

### *III.2 El Mercado Común del Sur*

---

El MERCOSUR representa en términos económicos y políticos, el más prolongado acuerdo regional en la serie histórica de proyectos de integración en América del Sur que reconoce antecedentes relevantes en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, luego devenida en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 y, por otra parte, el Pacto Andino, devenido en Comunidad Andina de Naciones, que data de 1969. El acuerdo MERCOSUR inscribe su linaje más remoto en el Pacto ABC (por Argentina, Brasil y Chile) una alianza estratégica que impulsó a fines de la década del '40 el presidente Juan Domingo Perón quien, con Getúlio Vargas por Brasil y Carlos Ibáñez del Campo por Chile, pretendió enfrentar

---

<sup>86</sup> La UNASUR es un proyecto de integración y cooperación que integra a los doce países independientes de Sudamérica. Fue constituido en mayo de 2008. Tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus integrantes, utilizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, para eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Fuente: <http://www.unasursg.org/>

desde una unión regional el avance que realizaban en América del Sur los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial.

Como antecedente ALADI merece una consideración especial ya que este acuerdo proveyó los marcos institucionales para el resurgimiento del “regionalismo” y, de modo más directo del Programa de Integración y Cooperación Económica Internacional (PICE) suscripto por Argentina y Brasil en julio de 1986 –que luego se expandirá para incluir a Uruguay y Paraguay en 1991–. Asimismo, cuentan en esta trayectoria el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscripto en 1988 durante las presidencias de Raúl Alfonsín y José Sarney y el Acta de Buenos Aires suscripta por Fernando Collor de Melo y Carlos Menem en 1990 (Galperín, 1998; Bouzas-Fanelli, 2003).

La arqueología de este proceso de integración llega a marzo de 1991, año en el que los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay firman el Tratado de Asunción por medio del cual se asocian con fines comerciales y de integración regional dando lugar al surgimiento del Mercado Común de Sur. Según el texto del Tratado los objetivos del MERCOSUR son: crear una zona de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos mediante la eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias, establecer un arancel externo común y adoptar una política comercial común con relación a terceros estados, coordinar políticas macroeconómicas y sectoriales y armonizar los marcos regulatorios nacionales.

Para dar cumplimiento a estos objetivos se conforma una estructura compuesta por dos órganos intergubernamentales cuyas decisiones son vinculantes para todos los miembros: el Consejo del Mercado Común, órgano político/legislativo y el Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo, al interior del cual funcionan reuniones especializadas y más de una decena de grupos de trabajo.

En el año 1991, luego de la firma del Tratado de Asunción, los Estados Partes acordaron que la conformación del mercado común se diera de manera gradual en un período de cuatro años, es decir antes del 31 de diciembre de 1994. A partir de ese momento, el proceso de integración regional que se propone como horizonte común tiene múltiples dificultades para ponerse en marcha por las diferencias a nivel de estructuras de producción y necesidades de protección en los diferentes países, de sus marcos institucionales y del volumen de sus economías. En agosto de 1994 se aprueba el arancel externo común. En diciembre de 1994, se realiza la cumbre de Ouro Preto en

la que se define la puesta en marcha de la unión aduanera, definiéndose: el tratamiento arancelario otorgable a productos sensibles, las reglas de origen, los sectores con tratamiento especial, la creación de nuevos órganos<sup>87</sup> y la ampliación de las atribuciones de los ya existentes.

El MERCOSUR estuvo integrado hasta junio de 2012 por cuatro socios plenos –Argentina, Brasil, Paraguay<sup>88</sup>, Uruguay– cinco estados asociados –Bolivia (1996), Chile (1996), Perú (2003), Colombia (2004) y Ecuador (2004)– y un miembro pleno en proceso de adhesión –Venezuela (2006)<sup>89</sup>.

Tomados en su conjunto, los cuatro países signatarios cubren una superficie territorial de 12.858.456 km<sup>2</sup>, la población regional en 2007 era de 231.492.336 millones de habitantes –51% mujeres, 49% hombres– de los cuales el 81% reside en zonas urbanas. El PBI regional ascendía en 2007 a 2.181.020 millones de dólares<sup>90</sup>.

Todos los estados asociados, a excepción de Chile, conforman asimismo el bloque de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con cada uno de ellos, el MERCOSUR suscribió Acuerdos Bilaterales de Complementación Económica, e hizo lo propio a nivel de la CAN en 2002. Estos acuerdos implican un proceso de progresiva integración, la creación de una zona de librecomercio y la reducción de aranceles. En tanto el MERCOSUR se concibe como proyecto de integración latinoamericano, se admite el ingreso de nuevos socios. Es el caso de Venezuela, que fue socio adherente entre 2004 y 2006. Este país suscribió con MERCOSUR un Acuerdo Marco el 8 de diciembre de 2005<sup>91</sup> mediante el cual se dio inicio al proceso formal de adhesión plena. Luego, el 4 de julio de 2006 rubricó un Protocolo de Adhesión que en su artículo 3 fija la adopción progresiva de las normativas vigentes en MERCOSUR, en un plazo de cuatro años contando desde julio de 2006. Hasta entonces Venezuela detenta el estatus de miembro pleno en proceso de adhesión. Existen al respecto reparos para conceder el estatus de miembro pleno a Venezuela por

---

<sup>87</sup> Se crean tres nuevos órganos: la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico y Social.

<sup>88</sup> A raíz de la destitución del Presidente Fernando Lugo, y amparándose en la cláusula democrática del Tratado de Ushuaia, el 30 de junio de 2012 el MERCOSUR suspendió a Paraguay hasta tanto se sustancien las elecciones en ese país previstas para abril de 2013.

<sup>89</sup> Venezuela ingresa como socio pleno al MERCOSUR el 31 de julio de 2012, luego de 6 años de firmado el Protocolo de adhesión. (Ver anexo N° 1 Documentos MERCOSUR).

<sup>90</sup> Del PBI Regional 72% corresponde a Brasil, 25% a Argentina, 1% a Paraguay y 2% a Uruguay.

<sup>91</sup> Venezuela participa del MERCOSUR en los términos dispuestos en el artículo 7 de la Decisión CMC N° 28/05 y en el Acuerdo Marco para la Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, suscripto el 8 de diciembre de 2005, en la ciudad de Montevideo.

parte de uno de los socios, Brasil, debido a las situaciones controversiales que se han dado en Venezuela en la relación entre el Estado y los medios de comunicación.

La estructura jurídica de MERCOSUR está conformada por diversos tipos de normas:

- a) Normas generales del Derecho Público Internacional (tratados, protocolos, declaraciones).
- b) Normas obligatorias dictadas por el Derecho Comunitario<sup>92</sup> a través de sus tres organismos decisorios: Consejo Mercado Común (que se pronuncia mediante *Decisiones*), Grupo Mercado Común (que se pronuncia mediante *Resoluciones*) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (que se pronuncia mediante *Directivas*).
- c) Recomendaciones no obligatorias dictadas por órganos auxiliares.
- d) Acuerdos de Concertación Social Regional.

Todos los países tienen los mismos derechos y obligaciones. Los órganos que están capacitados para tomar decisiones son el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur que tienen carácter intergubernamental, es decir, cada país tiene un voto, las decisiones se toman por consenso y con la presencia de todos los Países Miembros.

Cabe mencionar además que, en diciembre de 2006 fue creado el Parlamento MERCOSUR en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta que funcionaba desde los inicios. El Parlamento busca representar los intereses de los ciudadanos de los Estados Parte y contribuir a equilibrio institucional del MERCOSUR. Hasta diciembre de 2007 no había llegado a constituirse plenamente.

---

### *III.3 Políticas del audiovisual*

---

Recién en la instancia de “profundización” del MERCOSUR, que tiene lugar a partir del año ‘95, ingresa la discusión sobre cultura y servicios, entre los que se considera a las comunicaciones y telecomunicaciones.

---

<sup>92</sup> Se establece dentro del Derecho comunitario asimismo una división entre Derecho Comunitario Originario, integrado por normas jurídicas dictadas por los órganos del bloque que tienen aplicación directa e inmediata en cada estado miembro, sin necesidad de ningún proceso de "internalización" y Derecho Comunitario Derivado integrado por normas jurídicas dictadas por los órganos del bloque. Estas últimas normas requieren para su validez dentro de los estados miembros, de un acto jurídico de "internalización", realizado por cada estado nacional, con el fin de conferirle carácter obligatorio y una posición en la pirámide jurídica vigente en cada país. Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_comunitario](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_comunitario)

La demora resulta llamativa, por cuanto al tomar en consideración otros procesos de integración regional contemporáneos al MERCOSUR (1991) tales como el TLCAN (1993) o la Unión Europea (1993) encontramos que, aún desde contextos asimétricos y con énfasis y equilibrios diferenciados, se han formulado políticas o reservas explícitas sobre el sector en base al reconocimiento de la centralidad de las industrias culturales en tanto vector cultural y no sólo económico<sup>93</sup>.

El Mercado Común del Sur, en cambio, nace débil y asimétrico. Son tantas las complicaciones para ponerlo en funcionamiento apenas en el primer peldaño de la unión aduanera, que durante mucho tiempo ha tenido una gran dificultad para dibujar de modo conjunto y articulado estrategias regionales que hicieran posible una política de radiodifusión, o, más ampliamente, una política del audiovisual entre sus socios.

La estructura formal del MERCOSUR contempla la existencia de áreas de trabajo y deliberación encargadas del tratamiento de la comunicación y la cultura. Sin embargo la articulación entre ellas en la búsqueda de políticas conjuntas del audiovisual o la radiodifusión no aparece como una prioridad para los socios.

Las comunicaciones, están representadas al interior del órgano ejecutivo en uno de los subgrupos de trabajo, el *SGTI Comunicaciones* y en dos Reuniones Especializadas: la *Reunión Especializada de Comunicación Social (RECS)* la *Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales (RECAM)*. (Figura N° 1. Anexo 9)

Veamos cuáles son las incumbencias de estas áreas institucionales y que lugar ocupan en la estructura general:

1. Sub Grupo de Trabajo N° 1 Comunicaciones (SGT1): pertenece al Grupo Mercado Común, constituye una instancia auxiliar no decisoria que trabaja sobre los aspectos técnicos y de armonización de regulaciones en radiodifusión y telecomunicaciones<sup>94</sup>. No interviene directamente en la elaboración de políticas.

---

<sup>93</sup> En el caso del TLCAN la lógica del acuerdo se da en términos de liberalización del comercio de industrias culturales entre Estados Unidos y México con una marcada resistencia de Canadá fundamentada en la excepción cultural. La Unión Europea por su parte ha seguido, una política que se construye en base a una tensión entre los objetivos culturales y económicos de sus 27 miembros. El objetivo económico es fortalecer las industrias culturales europeas mediante la fórmula proteccionismo externo/liberalización interna. Además existen políticas activas en relación a la protección de las industrias culturales de la región tales como el Programa MEDIA, la directiva sobre Televisión sin Fronteras (TWFD) y, más recientemente, la directiva sobre Servicios de Comunicación Audiovisuales (AMDS). Un tratamiento extenso de este punto puede consultarse en el Capítulo V de esta investigación.

<sup>94</sup> Este subgrupo está integrado por cuatro comisiones temáticas: Asuntos postales (CTAP), Radiocomunicaciones (CTRe), Radiodifusión (CTRd), Servicios públicos de telecomunicaciones (CTSPT).

2. Reunión Especializada de Comunicación Social (RECS): pertenece al Grupo Mercado Común. Es un órgano consultor cuyo objetivo es promover la difusión de toda la información vinculada al MERCOSUR a través de programas de cooperación entre agencias de noticias, radios y canales oficiales. Fue creada en 1996 y funcionó hasta 1998. Luego fue relanzada en 2005, a instancias de Argentina.

3. Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM): pertenece al Grupo Mercado Común, es un órgano consultor en la temática cinematográfica y audiovisual, formado por las máximas autoridades gubernamentales nacionales en la materia. Fue creada en 2003. Es el ámbito de discusiones de mayor productividad y dinamismo entre los que se listan. Ha impulsado numerosos programas de cooperación regional y con otras uniones regionales como la UE, produce información sistematizada sobre el sector, ha desarrollado el Observatorio del MERCOSUR Audiovisual (OMA) y es consultado en materia de políticas nacionales para el sector cinematográfico y audiovisual por las autoridades representantes de cada uno de los países miembros<sup>95</sup>.

4. Reunión de Ministros de Cultura (RMC): El tratamiento de la cultura, se da de manera independiente de las áreas reseñadas, en marco de esta Reunión que forma parte del órgano superior, el Consejo del Mercado Común. La RCM tiene como función promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del MERCOSUR, así como la presentación de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura. Fue creada en el año 1995. En este ámbito, el sector de industrias culturales, en el cual incluimos a la radiodifusión, es escasamente aludido en términos de políticas culturales. La RMC registra una mayor actividad desde el año 1996, a partir de la firma del Protocolo de Integración Cultural.

## **El SGT 1 Comunicaciones**

Los subgrupos de trabajo dependen del órgano ejecutivo y desarrollan, en general, funciones técnicas y de asesoramiento. El SGT1 no es la excepción. Desde su creación en el año 1995, el grupo organiza su labor sobre la base de un conjunto de Pautas Negociadoras, que el GMC fija a través de resoluciones en forma periódica y que están orientadas a definir las líneas prioritarias de trabajo a la luz de las necesidades que el proceso de integración demande. Desde 1995 a la fecha se han dictado 6 pautas negociadoras: Res. 38/95, Res. 15/96, Res. 20/96, Res 61/01, 32/04 y 14/08, esta última actualmente vigente.

---

<sup>95</sup> Pueden destacarse entre sus logros algunos programas e iniciativas puntuales, tales como la creación en 2007 del Foro de Competitividad del Sector Cinematográfico y Audiovisual impulsado con el objetivo de “definir y articular políticas concretas de integración y complementariedad productiva entre las cinematografías de la región”. Página web de RECAM: [http://www.recam.org/noticias/foro\\_de\\_competitividad.htm](http://www.recam.org/noticias/foro_de_competitividad.htm). Accesado el día 23 de diciembre de 2007.

Si se realiza un análisis de los tópicos abordados desde 1995 en las Pautas Negociadoras es posible observar que inicialmente existió una definición general de las incumbencias del grupo y, en consecuencia se trabajó en una primera etapa de diagnóstico acerca de estos temas:

- Acuerdo TV en UHF: destinado al establecimiento de procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales radioeléctricos atribuidos al servicio de radiodifusión en las bandas de frecuencias de UHF (512 - 806 Mhz.).
- Acuerdo sobre distribución de señales de TV multipunto multicanal: destinado al establecimiento de procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales radioeléctricos que operen en la modalidad de distribución multipunto de señales de televisión multicanales.
- Acuerdos vigentes sobre TV VHF y telefonía móvil celular: destinado al relevamiento de situación y aplicación de los acuerdos vigentes referidos a TV VHF y telefonía móvil celular.
- Radiodifusión sonora digital (DAB): buscó armonizar los sistemas a emplear y establecer los procedimientos de coordinación de frecuencias
- Televisión de alta definición (TVAD): buscó armonizar los sistemas y bandas de frecuencias que se implementarán.
- Armonización del uso del espectro radioeléctrico: destinado a la identificación de las bandas del espectro radioeléctrico cuya armonización sea posible.
- Radiodifusión por satélite incluyendo DTH: destinado a armonizar los criterios de operación de los sistemas transmisores y eventualmente receptores.
- Proyecto de sistemas para administración del espectro radioeléctrico en el ámbito del MERCOSUR: destinado al desarrollo de un sistema, utilizando una base de datos relacional con lenguaje de alto nivel, que posea informaciones gerenciales, técnicas y administrativas, relativas a los usuarios de los varios servicios de comunicaciones con el objetivo de permitir la administración del espectro radioeléctrico.
- Acuerdos vigentes sobre radiodifusión en AM: buscó revisar del RJ81 para la solución de controversias respecto a la coordinación de estaciones exclusivamente de los Estados Partes.

- Acuerdos vigentes sobre radiodifusión en FM: destinado a la revisión de situación y aplicación de los acuerdos sobre radiodifusión en FM.

En tanto las incumbencias del grupo se vinculaban a diversas áreas, se decidió conformar a partir de 1996 cuatro comisiones temáticas: Asuntos Postales (CTAP), Radiocomunicaciones (CTRe), Radiodifusión (CTRd) y Servicios Públicos de Telecomunicaciones (CTSPT).

En lo específicamente vinculado a Radiodifusión, la CTRd trabajó desde 2001 en base a una nueva pauta negociadora emitida por el GMC (Res. N° 61/01) en la que se fijan como proyectos los que siguen:

- Armonización del uso del espectro radioeléctrico.
- Radiodifusión por satélite incluyendo DTH.
- Radiodifusión Sonora Digital (DAB).
- Televisión Digital.
- Acuerdo de TV analógica en UHF.
- Autorizaciones de frecuencias radioeléctricas de uso temporario.
- Manuales de procedimientos para coordinación de frecuencias de estaciones terrenas y terrestres y de frecuencias para estaciones del servicio fijo por encima de 1 GHZ.
- Realización de campañas de relevamiento, monitoreo y mediciones de intensidad de campo de estaciones de radiodifusión.

Del análisis comparado de los documentos producidos entre 1995 y 2001 se desprende que, una vez finalizado el diagnóstico inicial, la CTRd se abocó al tratamiento de temas específicos que buscaron la armonización de procedimientos técnicos y administrativos en lo relativo a coordinación de bandas de frecuencias, canales radioeléctricos, optimización del uso del espectro en la región, armonización de sistemas emisores y receptores de radiodifusión satelital, acompañamiento y provisión de información sobre atribuciones de bandas de frecuencias en radio y TV digitales. Específicamente sobre este último punto se ocupó de analizar “la evolución de los sistemas existentes a nivel mundial, considerando aspectos tecnológicos, económicos y de mercado [y de] establecer los procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales



radioeléctricos atribuidos al servicio de Radiodifusión de televisión con modulación digital en las bandas de VHF y UHF” (RES. GMC 61/01. Ver anexo 1).

En el año 2004, a partir de la Res. GMC 32/04 se amplían las incumbencias del SGT1 hacia un área no estrictamente técnica sino de articulación en materia de políticas regionales y de generación de empleo para el sector. Se definen así dos nuevos tópicos de trabajo: a) Identificación de temas de interés y posicionamiento común frente a foros internacionales, orientado a consensuar opiniones y acciones comunes en los organismos internacionales de comunicación y b) Desarrollo y fortalecimientos de infraestructura regional e integración de los servicios de comunicaciones, orientados a facilitar la integración social, económica y cultural y generando empleo.

Esta profundización de la línea de trabajo del SGT1 tiene lugar a instancias de Argentina.

Así lo afirmaba Sergio Scarabino, coordinador alterno del SGT1 en el año 2005:

La temática de las reuniones está dada por las pautas negociadoras. Las actualmente vigentes son las aprobadas por la resolución GMC 32 del 2004, había unas anteriores que estaban desde 2001, pero por iniciativa de Argentina se reformularon. Periódicamente se revisan, pero esta última revisión fue por iniciativa de Argentina a fin de plasmar las políticas de la actual administración en las pautas negociadoras que se reformularon y consensuaron con los demás países. En radiodifusión se trabaja en pautas de coordinación transfronteriza de los distintos servicios. Se está elaborando un manual sobre televisión para la banda de UHF y se tratan también las cuestiones técnicas relativas a televisión y radio digital. Las cuestiones de política son luego tratadas en el ámbito del SGT 1 no en la comisión temática (Scarabino, 2005<sup>96</sup>).

Para Daniel Carletti, funcionario del área MERCOSUR de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) de Argentina:

Las pautas técnicas tanto en la Comisión de Radiodifusión como en las demás comisiones temáticas, tal vez han tenido un matiz, pero se mantuvieron. Algunas se actualizaron y otras se dieron de baja porque ya se habían cumplido.

Donde hubo alguna modificación fue en otro tipo de pautas, llamémoslas más políticas. Sobre todo, en esta última revisión.

En una primera etapa en la que nosotros no estábamos, se encontraba todo por hacer (por ejemplo los manuales de coordinación de frecuencias de distintos servicios). Eso se fue haciendo y ahora hay otras cuestiones, pero el trabajo grueso ya está hecho. Hay un posicionamiento común en distintos foros internacionales que, si bien no es algo que haga a la integración física dentro del MERCOSUR, si lleva la imagen del MERCOSUR como bloque a otros organismos como UIT, CITELE y OMC. Y es muy importante para el MERCOSUR tener en esos ámbitos una posición de bloque (Carletti, 2005<sup>97</sup>).

---

<sup>96</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2005.

<sup>97</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2005.

En este sentido, aún cuando el SGT1 es creado como un organismo de apoyo al GMC y se le asignan funciones de técnicas, administrativas y de regulación, es posible afirmar que al menos de un modo incipiente, desde 2004 se vislumbra al interior del grupo la necesidad de ampliar los frentes estratégicos desde los cuales trabajar en comunicación para la integración regional. Evidentemente, este tipo de preguntas no eran posibles en una etapa de formación, pero al cabo de 10 años (contando desde la efectiva puesta en marcha del acuerdo de integración) se produce una “lenta maduración” en relación a algunas problemáticas de mayor complejidad, tales como la necesaria vinculación y reconocimiento del MERCOSUR en el concierto internacional en el que se discuten las comunicaciones o en un plano regional, reparando en las posibilidades que puede habilitar un mercado de esta envergadura para la generación de empleo genuino en el área de comunicaciones.

Con todo, hay preguntas que no llegan a formularse: la discusión sobre la preservación de las industrias culturales en términos de diversidad o excepción, así como la que, en las antípodas, propone un vínculo acrítico de la cultura al comercio de servicios, emulando el modelo de las telecomunicaciones.

### **La RECAM**

Resulta interesante recuperar los antecedentes de creación de las Reuniones Especializadas, porque estos han sido los espacios para profundizar y ampliar las incumbencias institucionales en comunicación y audiovisual que se ha dado el MERCOSUR.

La RECAM es creada en 2003 para avanzar en el proceso de integración de las industrias cinematográficas y audiovisuales de la región. Desde entonces se han conformado una Secretaría Técnica y el Observatorio del MERCOSUR Audiovisual (OMA), que condujo desde sus inicios y hasta 2007 el cineasta argentino Octavio Getino. La historia de RECAM se liga a la vocación de emprendedores y gestores culturales que se habían dado a lo largo de la década del '90 la tarea de organizar festivales regionales de cine en los que se convocaba a realizadores de países del MERCOSUR y estados asociados. Eva Piwowarski, Secretaria Técnica de la Reunión en 2007, había integrado ese grupo de pioneros y trabajado en la organización de festivales y encuentros de cine en Argentina y Brasil en donde se convocaba a los países del MERCOSUR, según recuerda Getino:

“Allí empezamos a pensar en que se podía armar algo a nivel institucional. Eva es co-responsable de esto al igual que la gente de Brasil, pero creo que los que más han incidido son los gobiernos, me refiero a los organismos nacionales, porque el cine tiene la particularidad de que bien o mal es quizás dentro de los medios de comunicación y de cultura el único sector que ha estado siempre regido por políticas de Estado. Buenas o malas, pero siempre ha habido una política” (Getino, 2007<sup>98</sup>).

Tanto en Argentina como en Brasil –dice– la institucionalidad en torno al cine ha existido desde los inicios de la actividad, aunque reconoce que en Paraguay y Uruguay esto no se ha dado en la misma medida. Afirma, por tanto, que “la iniciativa mayor en torno a la conformación de la RECAM no viene tanto del sector privado, sino de los organismos del Estado en la medida que había políticas en relación al cine y el audiovisual y había iniciativas como las de Eva y otra gente que coincidían en este sentido” (ídem).

El funcionamiento de la RECAM, se da a partir del estímulo de compromisos entre los socios parte, que se formalizan a través del Grupo Mercado Común. El problema recurrente radica sin embargo en la profunda asimetría entre los socios. Getino afirma, en esta línea:

Los procesos de integración son difíciles y a veces las competencias pesan más que las convergencias. Un proceso de integración tiene que ser democrático, abierto y tendiente a ser solidario, sobre todo cuando hay asimetrías tan grandes como las que existen en MERCOSUR. Por ejemplo, Paraguay no tiene nada, ni legislación. Entonces, ¿de qué manera Argentina y Brasil tendrían que estar ayudando? Veamos qué ocurrió en el caso europeo: España y Portugal no significaban nada para el mercado en materia de producción cinematográfica y la Unión Europea derivó recursos e hizo que la industria y la economía española creciesen. En MERCOSUR no se advierten proyectos de integración similares a mediano y largo plazo, los que más tienen deben ceder y distribuir experiencia, recursos financieros, etc. (ídem).

En tanto no se trata de una estructura supranacional, la RECAM se debe a los estados miembros. Para Eva Piwowarski, “esto tiene sus pros y sus contras. Una de las contras es que cuando cada funcionario vuelve a su país, sigue trabajando en las cuestiones nacionales y las instituciones nacionales no están adecuadas en sus mandatos a producir para el interés regional”. Precisamente, un área especializada como RECAM –cuya actuación en el plano de las industrias culturales en la institucionalidad MERCOSUR es sin dudas la más activa– encuentra severos límites a la hora de entablar un diálogo productivo entre el plano nacional y el regional. “Por eso –enfatisa Piwowarski– creemos que hace falta construir estructuras diferentes. Hay que construir un animal

---

<sup>98</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2007.

diferente. Porque la suma de las partes que es esta multilateralidad no da igual a la integración, la integración es cuando construís algo diferente, con un poco de cada uno” (2006)<sup>99</sup>.

Por esta razón lo que aparece como posibilidad en un horizonte de trabajo de los cineastas es una co-producción entre Argentina-España, antes que una Argentina-Paraguay “porque en el primer caso encontramos ayudas estatales, legislaciones de fomento, créditos, subsidios y fundamentalmente un mercado receptivo para colocar estos productos” destaca Getino (2007).

A pesar del activo trabajo que ha tenido esta Reunión, el estado de situación que encuentran en 2004 no se ha modificado sustancialmente hasta la fecha y muestra un exiguo 1% del consumo de lo producido en la región MERCOSUR por los Estados Partes, dato que está en clara sintonía con los porcentajes de consumo de diversidad que se registran a nivel mundial y que no superan el 3%.

La Secretaria Técnica lo refiere en estos términos:

Cuando empezamos en RECAM nos formulamos que había muchas cosas por hacer en materia de libre circulación, de armonización de legislación, etc. La idea sustancial era entender lo siguiente: que en pequeños mercados de los cuales las industrias nacionales solo tienen entre el 10% y el 15% promedio de producción propia, el porcentaje de circulación de películas de la región era apenas, es apenas – con el OMA hemos hecho este estudio- del 1%. Por eso es la gravedad. Estamos hablando de cine, en TV es otra cosa.

En cine, la diversidad cultural mundial está establecida en un 3% eso es lo que se consume de diverso en nuestros países. El 85 % lo tiene Hollywood, un 10 o 15% en nuestros países lo tiene el cine nacional, y hay un 3% ahí que lo ocupa la diversidad. De ese 3% en MERCOSUR, lo que hemos logrado es el 1%, con muy buenas películas, con muy buenas legislaciones, en los países que existe, con mayor apertura de las empresas, con más salas que las que había hace 10 años, aunque son muy pocas, con mucho trabajo se busca pasar en los últimos 10 años del 0 a casi el 1%. No estamos contando festivales, ni lo que se emite por HBO, estamos hablando de cine en salas.

Esto es lo que decidimos que tenemos que trabajar. Este 1%, cómo logramos que a partir de una integración regional ese 1% sea más. Y que sea lo más recíproco que se pueda (Piwowarski, 2006).

En el informe presentado en 2007 por la Secretaría Técnica de RECAM a tres años de su creación, se consignaba el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Creación del Certificado de Obra cinematográfica MERCOSUR. Se trata un proyecto original de RECAM revisado y consensado en mayo de 2006 y aprobado por Resolución del Grupo Mercado Común N° 27/06 que implica la identificación y certificación de obras o películas cinematográficas de MERCOSUR sin fines aduaneros. Desde fines de 2006 se

---

<sup>99</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2006.

debía proceder a la internalización de la norma en los ordenamientos jurídicos nacionales. Estado actual: en proceso.

- Realización de un Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea. Enfocado a la formulación de políticas públicas regionales. Consiste en un acuerdo inédito entre el MERCOSUR y la UE para una industria cultural, con dos millones de euros para el desarrollo de un programa de fortalecimiento del sector, que deberá ejecutarse a partir del 2008 hasta 2010<sup>100</sup>. Los proyectos que integran esta cooperación se comenzaron a ejecutar a partir del año 2008.
- Creación del Observatorio MERCOSUR Audiovisual (OMA). Surge en 2005. Su antecedente inmediato es el Sistema de Información del MERCOSUR Audiovisual, creado en 2004 a instancias de la RECAM para “investigar, producir y sistematizar la información referida a la actividad industrial del sector audiovisual en los Estados Partes y asociados del MERCOSUR”. Se trata de una actividad permanente para la cual fue contratado como consultor el cineasta argentino Octavio Getino. Funcionó hasta 2007 con el objetivo de fortalecer las unidades nacionales, dar impulso a estudios e investigaciones y buscar intercambios con instituciones afines. Desde 2007, y por la dimisión del coordinador, trabajan con equipo reducido y a la espera de una resolución de las autoridades.
- Trabajo conjunto con el Grupo de Servicios. Definido como actividad permanente en el año 2005 a fin de tener participación en las discusiones sobre el comercio de servicios. El objetivo fue avanzar en el proceso de liberalización de los servicios del sector referidos a posproducción, personal técnico y artístico y asuntos referentes al comercio de servicios MERCOSUR.
- Estudio de legislación comparada. Se propone esta actividad en el año 2004. El objetivo buscado fue estudiar la legislación cinematográfica y audiovisual de los estados parte y asociados del MERCOSUR a los efectos de su armonización y la creación de marcos jurídicos comunes. En octubre de 2007 se informa del inicio del estudio.

Además, se daba noticia sobre la continuidad de actividades que se desarrollan desde el inicio de RECAM tales como “*Circulación de Copias, Circulación de Películas en Proceso* y

---

<sup>100</sup> Ver asimismo *Regional Strategic Paper* de UE 2007-2013.

*Maleta para Niños y Jóvenes* y las que fueron incluidas con miras a su estudio: *Red de Salas Digitales y Distribuidora Regional*” (Informe de gestión 2007. RECAM). Podemos agregar el trabajo por la creación de una *Cuota de Pantalla Regional*, proyecto que se proponía un desarrollo desde 2005 pero que a fines de 2007 continuaba sin resolución, y el *Programa de Resolución de Asimetrías* para los estados más desfavorecidos que aún con dificultades ha conseguido avanzar modestamente en la formulación de acciones conjuntas con Paraguay (filme “Hamaca Paraguaya” año 2006) y Uruguay (filme: “Whisky” año 2004).

En relación a los objetivos de trabajo reseñados, es interesante destacar el punto 4 referido al comercio de servicios. La dimensión estratégica en la que se sitúa la Reunión en este punto pone el acento en la envergadura económica de las industrias culturales, y del cine particularmente, recuperando de este modo la complejidad de la articulación entre las dimensiones simbólica y económica de los bienes culturales.

El proceso para introducir esta discusión no ha sido sencillo y ha llevado a que la RECAM debiera dar explicaciones sobre sus incumbencias a la Comisión de Comercio del Mercado Común, según relata Piwowarski:

Los intereses de la RECAM muchas veces son negociados, en los foros internacionales por ejemplo la Organización Mundial del Comercio allí la industria cinematográfica está dentro de lo que se llama *entertainment* junto con los parques de diversiones, etc.

Entonces pensamos, nuestro sector para los otros representa, entonces nosotros tenemos que lograr que consideren nuestra posición. Y es ahí donde pedimos y explicamos –fue muy divertido– a las áreas de la economía en el MERCOSUR: “lo que ustedes creen que es un hecho de la naturaleza, un hecho climático, esto de ir al cine y consumir películas norteamericanas no lo es en forma alguna. Ninguno de ustedes se cuestiona porque están consumiendo solamente películas norteamericanas, ni el valor económico de eso, ni que significa. Y lo cierto es que eso corresponde a una enorme distorsión del mercado, en contra de nuestras propias industrias”. Bueno de allí surgió toda una discusión, un debate, y se generó el espacio de negociación suficiente para que el MERCOSUR aceptara nuestra posición. Ahora cuando el MERCOSUR habla de liberalizar servicios tiene que preguntarnos, trabajar con nosotros, que aunque no disponemos si sugerimos, recomendamos y opinamos como expresión del sector (Piwowarski, 2006).

Con todo, la discusión acerca del estatus de las industrias culturales –como parte o exceptuadas del sistema de reglas del comercio de servicios que se impone como parámetro desde la OMC–, no se perfila como una prioridad para el sector del audiovisual y la cinematografía, en cambio aparece como un territorio a disputar para obtener mayores ventajas competitivas frente al avance del mercado Americano. Pero, si en el ámbito de la RECAM la discusión tiene los límites

que señalamos, el panorama de lo que ocurre en los otros ámbitos en los que se discute o deberían discutirse la comunicación y la cultura, es aún más desalentador.

### **La RECS**

Aún cuando se destina un espacio institucional a la comunicación y a la cultura dentro del MERCOSUR, la toma de decisiones sobre políticas de comunicación que estas áreas tienen a nivel de mercado es escasa, y esto tiene que ver centralmente con que el Mercado Común como tal no ha fijado entre sus prioridades y objetivos diseñar políticas regionales sobre el audiovisual y/o la radiodifusión. Una posible articulación entre las Reuniones de Cinematografía y Audiovisual y la de Comunicaciones no se ha producido hasta el momento y, por lo tanto, el diseño y búsqueda de políticas conjuntas del audiovisual y la radiodifusión no ha conseguido delinarse entre los socios.

Encontramos entonces que precisamente la Reunión Especializada que se ocupa del cine y del audiovisual no producía durante el período estudiado ningún tipo de diálogo o acción conjunta con el sector de la radiodifusión.

Eva Piwowarski, Secretaria Técnica de RECAM expresa los límites que existen en esta dirección:

“Hemos tratado de trabajar de manera articulada, pero lo que sucede con las televisiones es que son grandes grupos económicos que no están domesticados hacia las normas nacionales y mucho menos hacia las normas regionales. Un diálogo con la TV es un diálogo muy difícil. Yo creo que ni siquiera en Europa, donde han generado un programa como Televisión Sin Fronteras, está resuelto el tema. Por ejemplo, qué implica una cuota de pantalla, entre otras cosas. Obviamente es un interés importantísimo, pero no está aún planteado. El diálogo sigue siendo entre nosotros. En la RECAM el cine dialoga con el cine y con algunos ámbitos hacia arriba en la negociación en el MERCOSUR. Es en este sentido un diálogo económico, pero todavía no hemos transversalizado el diálogo con la comunicación” (Piwowarski, 2006)

La pregunta necesaria es: si en la RECAM no existe espacio para el tratamiento de las políticas de radiodifusión, entonces, ¿debería ser la Reunión Especializada de Comunicación (RECS) la que se ocupara del tema? Es probable, pero en la práctica tampoco esto ocurría hasta 2007.

La RECS, según se informa en sus documentos oficiales:

“fue creada con el objetivo de promover la difusión de toda la información vinculada al MERCOSUR a través de programas de cooperación entre agencias de noticias, radios y canales oficiales. Entre sus metas se encontraba la promoción de actividades conjuntas tendientes a una

mayor coordinación en el plano informativo, de prensa y difusión del proceso de integración”<sup>101</sup> (Acta RECS, 2005. Ver Anexo 1).

Jorge Duarte, asesor de comunicaciones de la presidencia e integrante por Brasil de la RECS, tiene una versión aún más acotada del tema. La Reunión se crea, según relata, “a raíz de un concurso que promueve MERCOSUR para la creación de su identidad institucional y de una bandera en el año 1998” (Duarte, 2009<sup>102</sup>). Desde entonces su funcionamiento ha sido “errático y discontinuo” y ha dependido –en su opinión– de la voluntad del país que asumía la presidencia semestral *pro-tempore*<sup>103</sup>.

Así, la función de esta Reunión se orienta durante el período de análisis hacia la comunicación institucional de MERCOSUR antes que a la definición de políticas de comunicación regionales<sup>104</sup>.

La RECS fue creada en 1996 y funcionó hasta 1998. A partir de esa fecha y hasta el año 2005 la Reunión desarrolló sus actividades en función de la voluntad e iniciativa del país que ocupaba la presidencia temporal. “Si un país estaba más entusiasmado convocaba a dos o hasta tres reuniones, proponía una agenda, y todos acudían, si un país en cambio no estaba tan entusiasmado o tenía otras prioridades entonces no convocaba” (Duarte, 2009). En relación a sus objetivos iniciales y a las dificultades para darles curso sistemático y permanente, el balance de la RECS para 2005 era de signo negativo. Justamente es en razón de este diagnóstico que en ese año será relanzada a instancias de Argentina, país que por entonces detentaba la presidencia *pro-tempore*<sup>105</sup>.

Con el relanzamiento se buscó “promover la difusión de toda la información referida al MERCOSUR, a través de la articulación consensuada por todos los actores del bloque, [a fin de]

---

<sup>101</sup> Para la realización de los objetivos de la RECS, la misma contó con los fondos del “Proyecto de Cooperación INTAL CTR-009-97-MER”. El proyecto se ejecutó entre los años 1997 hasta agosto del 2000 y dispuso de U\$S 150.000.- que fueron utilizados en su totalidad. Se conformaron equipos de trabajo en los cuatro Estados Partes, que mantuvieron encuentros basados en un plan de acción. Los principales temas de tratamiento fueron los siguientes: a) Intercambio informativo y cultural entre los medios de comunicación públicos de los cuatro países, b) “Kit” de divulgación del MERCOSUR (texto básico, soporte magnético) c) Seminario de difusión del MERCOSUR para periodistas, d) Web site del MERCOSUR, e) Viñeta/ Spot para TV f) Programa semanal de TV sobre el MERCOSUR, g) Proyectos de cooperación h) Telecurso de portugués en el MERCOSUR (Acta RECS 2005).

<sup>102</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

<sup>103</sup> O temporal. En MERCOSUR tiene una duración estipulada de 6 meses y es rotativa entre los Estados Parte.

<sup>104</sup> El perfil de la RECS y su presencia pública se modifican de modo sustantivo desde 2010 a partir del trabajo conjunto con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina (CCSC). Se organizarán en este marco diferentes actividades promovidas desde la representación argentina bajo el lema “Integrarnos desde la comunicación”. Un desarrollo más detallado de este punto puede leerse en las conclusiones de este trabajo.

<sup>105</sup> Ver documento en Anexo 1 Documentos MERCOSUR.



consolidar en la opinión pública regional el valor estratégico del MERCOSUR” (Acta RECS 2005. Ver Anexo 1).

Duarte lo relata en estos términos:

“En 2005 Argentina quería discutir sobre comunicación. Quien lo propuso desde Argentina fue una persona de los medios públicos, de Canal 7 y allí Argentina convocó a una reunión y recuperó o ayudó a renacer a RECS. Y a partir de allí acordamos realizar una serie de reuniones y de acuerdos que han sido productivos. A nueve semestres de reuniones puedo decir que la tarea es muy difícil porque los países tienen sus prioridades, sus políticas internas, su cultura y comunicación es un tema muy complejo y que atraviesa muchas cuestiones políticas” (Duarte, 2009).

Probablemente, una de las mayores dificultades que afrontara la RECS fuera su falta de autonomía. En efecto, fue creada para “apoyar al MERCOSUR, según sus demandas, prioridades y políticas, por lo tanto no tiene una vida propia, no tiene una agenda propia, que no sea la definida por MERCOSUR” señala Duarte (2009).

A pesar de ello, encontramos que existe un diagnóstico de situación propuesto en 2005 y una línea de trabajo incipiente en materia de políticas de comunicación en torno a los medios públicos que se hará explícita en 2007 en la llamada “Carta de Buenos Aires”.

En su diagnóstico, la propia RECS sostenía entonces que: 1) el bloque no cuenta actualmente con una estrategia comunicacional capaz de promover la difusión y comunicación del MERCOSUR y que se oriente al fortalecimiento del proceso de integración regional, al afianzamiento de los lazos de cooperación entre las sociedades de los países miembros, y a la consolidación de la importancia estratégica del MERCOSUR en la opinión pública regional y 2) que esto se traduce “en la desorganizada y errática difusión del estado de las negociaciones en el ámbito del MERCOSUR, y especialmente en la magnificación de supuestos retrocesos que estarían perjudicando la integración” (Acta RECS 2005).

Argentina, en esa oportunidad, propuso seis líneas de acción que se orientaban hacia la definición de una política de comunicación institucional del MERCOSUR. Como se deduce del análisis del documento, la radiodifusión y el comercio de servicios de industrias culturales como tema controversial, no aparecen en esta agenda.

Veamos:

“Se propone la reactivación de la RECS, sobre la base de las siguientes líneas de acción:  
1. Preparación de “paquete informativo” o “kit informativo” sobre el MERCOSUR que tenga por objetivo principal poder presentar contenidos comunes y discursos homogéneos sobre el MERCOSUR, su desarrollo, y actividades actuales.

2. Trabajar en el establecimiento de un mecanismo formal de vocería común en el marco de las Cumbres del MERCOSUR. El sentido que se le pretende dar a este “mecanismo” consiste en (...) que se pueda contar con un “mensaje” o “discurso” común a todos. A largo plazo se debería contar con una oficina de prensa MERCOSUR.
3. Realizar seminarios para periodistas sobre temas específicos del MERCOSUR con antelación a las reuniones Cumbre del MERCOSUR. Estos seminarios servirían como medio para difundir información actualizada del bloque, tratar detalles técnicos específicos y ampliar el espectro de temas que son tratados en el proceso de integración para evitar una agenda negativa que se repita en la prensa.
4. Agregar un sitio en el web site de MERCOSUR que este dirigido a los niños y otro espacio para tratar temas de la participación social en el MERCOSUR.
5. Socializar la experiencia previa: debería hacerlo cada uno de los jefes de Prensa y coordinadores de Comunicación de los países miembros del bloque que están familiarizados con los tipos de enfoques, intereses y tendencia de los distintos medios que operan en sus países de origen.
6. Canales de comunicación. La RECS debería articular distintas instancias de comunicación, a través del fomento de canales de comunicación ya existentes y la creación de nuevos formatos, para lograr un MERCOSUR más “palpable” en la sociedad civil MERCOSUR, sobre todo, para resaltar los aspectos positivos del proceso de integración” (ACTA RECS 2005).

Otra emergente del texto del relanzamiento es la evidente preocupación por la imagen negativa que, a juicio de la RECS, la prensa difunde acerca de MERCOSUR y la necesidad de trabajar para revertirla. Los medios de comunicación no son interpelados en ningún momento como actores político-económicos, con intereses específicos en relación a la Unión Regional. Encontramos, en cambio, una apelación al trabajo y formación de la prensa especializada para poder revertir la desinformación.

La lenta maduración de un modo más complejo de comprender el papel estratégico de la comunicación para el desarrollo integral de la unión regional MERCOSUR y quizás de superar los objetivos inicialmente fijados por la RECS tendrá lugar hacia el final del período analizado. En enero de 2007, se firma la *Carta-Compromiso de Buenos Aires: La Comunicación Pública en el Proceso de Integración Regional*, en el marco de un seminario regional realizado en Buenos Aires, a instancias de la RECS, del que participan representantes de los medios públicos de los miembros signatarios y de los estados asociados. Este compromiso representa un punto de inflexión en el modo en que MERCOSUR asume la comunicación, por cuanto trasciende la instrumentalidad inicial y comienza a colocar en el centro de la escena a la comunicación como cuestión de política regional y, en esa línea, insta a la creación y fortalecimiento de medios públicos de comunicación.

Los estados producen un decálogo, que citamos *in extenso*, puesto que representa una bisagra en términos históricos, en la medida en que explicita que el MERCOSUR a esta altura de su

historia se propone ser algo más que un acuerdo comercial y avanza hacia una integración regional profunda, que implica y demanda conocimientos mutuos de las diferentes realidades y acceso a la información, ubica a los medios públicos como responsables de articular un espacio público privilegiado y les asigna la tarea de recuperar y preservar la memoria de los pueblos del sur atendiendo a la diversidad y en contra de la estandarización, situando de este modo a la comunicación como una política común para dar mejor calidad de vida a los habitantes.

*CARTA-COMPROMISO de Buenos Aires*

- 1) El MERCOSUR, además de ser un acuerdo comercial, constituye un permanente proceso de integración social, político y cultural que responde a aspiraciones históricas de los pueblos de América del Sur (...) la integración regional no se efectivizará sin el conocimiento mutuo de las diferentes realidades, sin acceso a la información, sin el conocimiento de otras culturas nacionales y de las propias herramientas de integración regional.
- 2) La comunicación es un factor de articulación clave para las naciones pertenecientes al bloque, tanto como instrumento para la divulgación y la integración de políticas del MERCOSUR, como para una definición propia de políticas de comunicación pública convergentes entre los países del bloque. Puede considerarse en este sentido una política común para mejorar la calidad de vida de sus habitantes (...) La cooperación y la articulación en materia de comunicación pública entre los Estados Partes, es una herramienta estratégica para potenciar las capacidades de todos los países. Al viabilizar estos objetivos debemos reconocer las asimetrías existentes en la infraestructura comunicacional entre los Estados Partes del MERCOSUR, las cuales deben ser contempladas en el futuro Plan de Acción del bloque.
- 3) La comunicación pública en la articulación regional ayuda a dar visibilidad a los procesos de integración, pero asimismo, actúa como espacio público privilegiado de intercambio de información y de cultura. Es, por lo tanto, una herramienta de interés público y esencial para la profundización del proceso democrático en la región.
- 4) Los medios públicos –sean estos radios, televisoras, agencias de noticias, medios digitales e impresos– tienen la tarea de recuperar y preservar la memoria de nuestros pueblos, nuestra cultura, tradiciones, lenguas, reconociendo la rica diversidad cultural de nuestro continente. La integración debe ser un proceso de intercambio y fortalecimiento de una identidad común, pero no de estandarización ó subyugación de las culturas. La constitución de ciudadanía, la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la información y a los bienes culturales, son objetivos que deben orientar la comunicación pública de los países que componen el MERCOSUR. El papel de los gobiernos e instituciones de los Estados Partes es el de facilitar estos procesos, reforzando las estructuras de comunicación pública y desarrollando proyectos creativos para garantizar la participación ciudadana.
- 5) Más allá de las fronteras nacionales, existen iniciativas de comunicación pública internacional en curso, que surgen como actores en un nuevo espacio público latinoamericano, como Telesur y TV Brasil – Canal Integración. Esto demuestra que la región se beneficia con proyectos que parten de una perspectiva de cooperación y que llaman a fortalecer el intercambio de información y cultura entre los países. Estas experiencias deberían extenderse al ámbito de la radio, de los medios digitales e impresos.
6. El derecho de cada ciudadana y ciudadano al acceso del conocimiento y la información de forma objetiva y plural es condición indispensable para el ejercicio pleno de la democracia. Para poder ejercer este derecho, la comunicación pública, en particular aquella promovida por canales de comunicación ligados a la estructura del Estado, tiene un papel preponderante, por su vínculo con la

sociedad, y por no estar condicionada por intereses comerciales. Los medios de comunicación públicos tienen la posibilidad de poner al ciudadano en primer lugar, garantizándole acceso a la cultura, pluralidad, diversidad en la información.

7. A partir de este reconocimiento, destacamos la declaración de la Cumbre Social del MERCOSUR, de los días 13 y 14 de diciembre pasado, realizada en Brasilia, que en su punto 9 destaca: “Para construir un MERCOSUR verdaderamente democrático y participativo consideramos fundamental formular una estrategia de cooperación específica para los ámbitos de información, comunicación, cultura y conocimiento, contemplando acuerdos para potencializar las redes regionales de información y comunicación pública y ciudadana, con un sentido de equidad y respeto a la libertad de prensa, con la finalidad de contribuir a la formación de una ciudadanía y una identidad común sudamericana. Esta estrategia comienza por el apoyo, incluso financiero, en cada país, y la creación y desarrollo de medios de comunicación con vocación pública, sean estos estatales, educativos, legislativos, comunitarios o universitarios, y que contemplen la participación de la sociedad en sus mecanismos de gestión.

8. Para que estos objetivos aquí expuestos se realicen, es fundamental la observancia de los principios democráticos en la gestión, producción, distribución y acceso a los medios de comunicación públicos. Estos deben estar a servicio de la ciudadanía y del ciudadano en cada país, posibilitando la participación social, una distribución amplia y profunda, viabilizando el acceso universal y gratuito de la población a los contenidos.

9. Las políticas de comunicación pública deben estar asociadas a los sistemas nacionales de comunicación. Los medios públicos deben ser actores fundamentales en la articulación de las políticas de comunicación, educación y cultura, inclusive actuando como participantes en el proceso de convergencia tecnológica.

10. Estamos convencidos que este conjunto de principios y medidas deben ser señales para la actuación de nuestros gobiernos en lo relacionado a la comunicación pública. Su adopción traerá beneficios a las ciudadanas y ciudadanos de todos los países del MERCOSUR, fortaleciendo y consolidando el proceso de integración regional y nuestras democracias (Ver anexo 1).

Con todo, la “Carta” no atraviesa el umbral declarativo. Oscar Cáceres, titular de la Dirección de Comunicaciones para el Desarrollo de Paraguay, la ubica como algo a construir.

“Tenemos un documento del encuentro que se realizó en Buenos Aires, en el 2007, es reciente, el primer documento del que yo tengo conocimiento y que nos da pistas muy importantes para entender en qué deben convertirse los medios estatales y habla de medios públicos como medios muy importantes para mantener la identidad de cada pueblo, como promotores de esa identidad. Entonces, para nosotros, es una reflexión muy importante, y que marca un poco nuestro accionar. Entendemos que no en todas partes se está cumpliendo con los planteamientos de ese documento, pero que hay un esfuerzo” (Cáceres. 2009<sup>106</sup>).

Si bien se inicia el proceso de tránsito hacia un fortalecimiento de los medios públicos, que es una de las propuestas centrales del documento que se alumbró lentamente a partir de 2007, la tematización sobre el audiovisual y la radiodifusión como tema controversial en el marco de acuerdos regionales de integración permanece ausente. Si tomamos como parámetro de

---

<sup>106</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

comparación las políticas desarrolladas por la Unión Europea, en relación a la radiodifusión y el audiovisual (Capítulo V de esta tesis) se evidencia que existe un repertorio de problemas y de alternativas estratégicas y políticas para afrontarlos que no han llegado a enunciarse y problematizarse en el MERCOSUR. En ese sentido, basta mencionar la ubicación que la UE hará de la radiodifusión y el audiovisual bajo la tutela del principio de diversidad formulado por UNESCO en 2007 y que habilita la excepción del tratamiento de estas mercancías culturales bajo la lógica del comercio de servicios impulsada por la OMC.

La pregunta se reitera: ¿en el caso de que MERCOSUR decidiera formular políticas de comunicación regionales, sería la RECS el ámbito apropiado para su emergencia y ejecución? Para Duarte, representante por Brasil en la RECS, la respuesta es no.

“Depende de lo que se entienda por comunicación. Si hablamos de políticas públicas de radio y TV yo no creo que sea posible formularlas. Porque Brasil no tiene interés en trabajar estas cuestiones a nivel regional. Nosotros estamos definiendo ahora nuevas políticas. Y creo que los países tienen políticas propias y no veo cómo compatibilizarlas. Es posible que esto pueda ocurrir en algunas cosas, en aspectos específicos. Por ejemplo, integración de medios públicos, actuación cooperativa: de repente producción televisiva conjunta, programas de apoyo a documentales. Esas cuestiones son posibles. Son cuestiones específicas de políticas que son posibles. Ahora, cuestiones de macro política yo no creo que sean posibles. Yo encuentro que eso es inviable (...) La RECS no es un ambiente para eso, porque no está en la agenda ni en la directriz de RECS trabajar en audiovisuales. Eso debería trabajarse en otra reunión, o eventualmente ser colocado en la agenda de la RECS por MERCOSUR. Yo no sabría decir cuán difícil o no sería eso, pero en la medida en que se trata de producción de contenidos se puede estimular la cooperación, la cuota de pantalla o porcentajes de programación local. Pero allí ya tiene que ver también la configuración política de cada país” (Duarte, 2009).

En el plano de la institucionalidad, las Reuniones Especializadas no han conseguido avanzar más allá de las declaraciones. Por su parte, los órganos decisorios del MERCOSUR no emiten durante el período analizado, resoluciones, o directivas sobre el audiovisual o la radiodifusión.

En efecto, no hay sitio institucional para el diseño de políticas regionales sobre industrias culturales del audiovisual o la radiodifusión en una unión regional que se ha dado una identidad común a partir de la denominación de mercado. Precisamente, el impacto en el PBI de las industrias culturales ha demostrado un incremento sostenido en la última década, por lo que no resulta del todo clara la razón que demora una discusión en estos términos. El planteo se abisma cuando además de considerar el indudable componente económico de la radiodifusión, reparamos en su dimensión simbólica. La comunicación, lo sabemos, es la superficie en la que se trama y se

materializa la cultura. Por tanto, es un territorio sobre el que entendemos debe discutir una unión regional que formula entre sus objetivos la construcción de una identidad en común.

Tal como fuera planteado en el Capítulo I, la discusión sobre el comercio de servicios que se impone en torno a las industrias culturales y, en particular, en relación al audiovisual y la radiodifusión, tiene una trayectoria consolidada en el plano del comercio internacional. Su desconocimiento o la sencilla elisión entre este estado de cosas y el diseño y actuaciones de una unión regional como MERCOSUR, evidencia un rezago preocupante.

La pregunta que se dibuja es: ¿Qué intereses hacen que esta situación se sostenga?

Gustavo Gindré, del Colectivo Intervozes de Brasil, propone algunas hipótesis:

Você tem grupos em cada um destes países que não tem nenhum interesse em construir uma agenda coletiva, porque percebem que nesta agenda coletiva podem se enfraquecer. Então, é o *Clarín* da Argentina, o *Cisneros* na Venezuela, a *Globo* no Brasil, e por aí vai. Então estes grupos dominantes de cada país não tem nenhum interesse de construir uma agenda continental. Você pensa por exemplo a *Globo*, no caso específico do Brasil, ela maneja e domina muito bem o Congresso Nacional, este é o território que ela conhece e que ela detém total controle. De repente você tira isso do âmbito de um Congresso Nacional que ela maneja muito bem, para o âmbito transfronteiras de uma aliança entre países, isto enfraquece o poder da *Globo*. A mesma coisa pensa o *Cisneiros*, o *Clarín*, *Mercurio*, *Televisa*. Num cenário de *MERCOSUL*, de América Latina, estes grupos empresariais perdem o seu poder de fala, o seu lugar de fala, o seu lugar de apoio. Acho que é por isso que eles jogam para que todas as respostas sejam nacionais” (Gindré, 2009)<sup>107</sup>.

Así, el juego nacional sirve para conservar privilegios de actores que por su composición accionaria, estructura de propiedad y lógicas de producción y distribución, participan de un más extendido juego transnacional.

La desarticulación entre áreas especializadas muestra, asimismo, los límites que el MERCOSUR tiene para pensarse en su potencialidad regional, en la sinergia y las articulaciones que se declaran importantes y centrales pero que no avanzan hacia una concreción efectiva. En esa estela no sólo las políticas desconocen las asimetrías entre los socios sino la inserción subordinada de la unión regional en el concierto de la economía mundial.

Si bien encontramos que la RECAM actúa en aspectos puntuales, objetivos y preocupaciones específicos –por ejemplo el certificado de obra cinematográfica del MERCOSUR o la contribución al lanzamiento de una Política del Audiovisual en Paraguay–, podemos afirmar que en MERCOSUR no existen durante el período analizado políticas del audiovisual en un sentido

---

<sup>107</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

extenso y profundo, que puedan sostenerse en el tiempo y apunten a la armonización de las capacidades y potencialidades de los socios así como a la reducción de asimetrías. Para Piwowarski, en este sentido “hay cosas que las tiene que resolver el país mismo y otras que se pueden resolver desde el paraguas de la integración” (2006), pero justamente es allí donde el país por sí solo no ha podido resolver ciertas cuestiones –como el desarrollo de la industria del audiovisual y la cinematografía, la diversificación de la oferta regional mediante estímulos directos e indirectos, la generación de empleo y movilidad regional etc.– en los que tampoco se encuentra una presencia fuerte de la unión regional.

---

### *III.4 El tratamiento de la cultura en el MERCOSUR*

---

La integración regional es habitualmente tematizada y discutida en relación a la esfera económica. Sin embargo, un proceso de integración sólido no puede concebirse por fuera de las culturas de las naciones involucradas en él sin en este acto limitar desde un inicio la posibilidad de pensar y proyectar la “unidad en la diversidad”. Tanto desde la dimensión material, cuanto desde la simbólica, los procesos culturales vehiculizan visiones de mundo, valores, creencias, saberes, prácticas de los pueblos, todas ellas singulares y diversas, y por ello indispensables para la construcción del “común” aún cuando se trate de un mercado.

Precisamente lo “común” emerge a partir de procesos de comunicación activos, es decir de un código y lenguaje compartidos, de la libre circulación de ideas, de la protección de la diversidad de contenidos, de la voluntad de conocer. Se relaciona por ello, a los vínculos que entabla una comunidad para dotarse de una identidad compartida y perdurable. Implica además, valorar el interés general por sobre los intereses particulares. En este sentido se vincula a la política en relación a la disputa y negociación de sentidos y permite reponer una idea sobre espacio público que resulta impensable por fuera de la cultura y la comunicación (Ver Capítulo I).

De manera persistente la discontinuidad entre economía y cultura ha marcado tanto los debates teóricos, como los políticos bajo la dudosa dicotomía del determinismo económico frente al culturalismo<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> En este sentido Raymond Williams señala que: “Las posibilidades plenas del concepto de cultura considerada como un proceso social constitutivo creador de estilos de vida específicos y diferentes (...) pudo haber sido notablemente profundizada por el énfasis puesto en un proceso social material” que atribuye al originario planteamiento marxista. La

Creemos en cambio, que es preciso reflexionar articulando economía, cultura y política, clave de bóveda necesaria para acercarnos al problema de la integración profunda.

Tal como afirma Bayardo:

“En principio, economía y cultura refieren a dominios que muchas veces se consideran opuestos, inclusive incompatibles (Du Gay 1997). Economía como trabajo productivo, Cultura como actividad ociosa e improductiva, Economía como actividad material, tangible y mensurable, Cultura como actividad espiritual, intangible e imponderable, Economía como esfera orientada por el interés y la necesidad, Cultura como espacio de lo desinteresado y libre. Economía como motor del desarrollo y Cultura (hasta no hace mucho tiempo) como obstáculo al desarrollo. En segundo lugar, economía y política también son concebidos muchas veces como ámbitos contrapuestos. Economía como dominio natural que no debería ser perturbado (la famosa "mano invisible del mercado"), y Política como espacio de intervención. Economía como práctica de todos desde el propio hogar, Política como actividad de pocos ligada al espacio público. Economía como actividad de toma de decisiones racionales impulsadas por una acuciante escasez de recursos y de satisfactores, Política como juego de múltiples opciones más allá de la subsistencia” (Bayardo, 2002:1).

Esta complementariedad no ha sido resuelta de manera virtuosa, relegando a la cultura a una ubicación periférica dentro de la unión regional.

Si se revisa su documento fundacional, el Tratado de Asunción, se constata la ausencia inicial de referencias a la cultura, lo cual representa un indicador acerca de la enorme dificultad que la cultura y aspectos de las comunicaciones vinculados a ella han tenido para problematizarse en términos regionales.

Aún si se admite que la unión regional no consideraba prioritario abocarse al tratamiento de la cultura –con lo cual estaríamos frente a un proceso de integración severamente limitado en su perspectiva y alcance–, lo cierto es que tanto la cultura como la comunicación poseen no sólo un componente simbólico medular sino que además participan de lógicas económicas en los procesos de producción, distribución y consumo que son de la incumbencia de un mercado regional. Esta dimensión, llamativamente, también ha sido desatendida.

El tratamiento de la cultura en MERCOSUR hace su aparición a través de la creación en 1992 de la Reunión Especializada de Cultura (REC), con funciones definidas hacia la promoción y difusión de la cultura de los Estados Partes y el estímulo del conocimiento de valores y tradiciones mutuos. Sin embargo, esta reunión no será convocada formalmente sino hasta 1995. La hipótesis acerca de esta dilación, se vincula para Gregorio Recondo, a que “en los ámbitos oficiales se



desconocía que tipo de acciones deberían emprenderse para promover la integración cultural” (Recondo, 1997: 104).

Las principales propuestas que elabora la REC pueden sintetizarse de este modo:

- En la primera reunión se sugiere la conformación de comisiones técnicas con miras a: la armonización de legislaciones; conocimiento, conservación y protección del patrimonio; posibilitar la realización de emprendimientos conjuntos en el área de industrias culturales; crear un sistema de información cultural; formar recursos humanos; entablar vínculos con el exterior (UNESCO/OEA/CERLALC).

- En la segunda reunión se aprueban: el diseño de un programa de protección del patrimonio jesuita, la capacitación de gestores culturales, la adopción de un logotipo de MERCOSUR Cultural, la desgravación impositiva de bienes culturales, la armonización de regulaciones, la compatibilización de redes informáticas en bibliotecas y centros de documentación, la declaración del guaraní como lengua histórica del MERCOSUR, la promoción de la enseñanza del español y el portugués, los programas de integración sub-regional fronteriza, el establecimiento del calendario cultural MERCOSUR la difusión de programas culturales por medios de comunicación.

La REC tuvo una fugaz existencia y luego fue discontinuada. Durante su segunda reunión efectuada en Asunción en 1995 se recomienda su reestructuración en cuatro comisiones técnicas (Patrimonio, Industrias Culturales, Capacitación y Redes de Información) y un Comité Coordinador General. Se crea en paralelo la Reunión de Ministros de Cultura (RMC) como foro negociador de alto nivel en sustitución de las reuniones especializadas (Alvarez y Reyes 1997:156). Por lo tanto, muchas de las propuestas inicialmente formuladas, no tienen desarrollo.

La RMC es creada en 1995, con la función de “promover la difusión y conocimiento de los valores y tradiciones culturales de los Estados Partes del MERCOSUR, [y estimular la presentación] de propuestas de cooperación y coordinación en el campo de la cultura” (Ver Anexo 1). Está integrada por los ministros de Cultura de los Estados Partes y/o por funcionarios de jerarquía equivalente, bajo la órbita del Consejo del Mercado Común.

En 1996, a instancias de la RMC y mediante *Decisión* del CMC se firma un Protocolo de Integración Cultural. Entre los considerandos de este documento se destaca que “la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración” y que “la dinámica cultural es factor determinante en el fortalecimiento de los valores de la democracia y de la convivencia en las sociedades”. Entre los aspectos centrales se insta a los estados a trabajar mancomunadamente en la promoción de las tradiciones históricas, los valores comunes y las diversidades de la región, a

proteger el patrimonio cultural, a crear y mantener actualizada una agenda de producciones culturales regionales, a utilizar y actualizar el banco de datos confeccionado en el ámbito del Sistema de Información Cultural de América Latina y del Caribe (SICLAC) a fin de crear información actualizada sobre recursos humanos e infraestructura, a estimular la libre circulación de los artistas y de sus producciones. En el artículo 3 los Estados Partes se comprometen a favorecer las producciones de cine, video, televisión, radio y multimedia, en un régimen de coproducción y co-distribución (Ver Anexo 1).

Este último punto resulta central para nuestro trabajo, ya que constituye un reconocimiento por parte de la RMC de la comunicación como parte de la cultura, e incorpora una recomendación a la que los estados deberían adherir según la cual se “comprometen a favorecer” la producción y distribución del sector radiodifusor y del sector audiovisual, posibilitando así la articulación entre cultura, comunicación y economía.

En el tiempo que ha transcurrido desde entonces, los avances concretos en cada una de las líneas de acción han sido escasos. Puede mencionarse apenas la creación de un Sistema de Información Cultural del MERCOSUR-SICSUR en 2007, a partir del cual los estados inician relevamientos sobre bienes culturales (películas cinematográficas, libros, diarios, aparatos reproductores) y avanzan hacia la homologación de un código (Ver Anexo 1).

Para el primer semestre de 2009, la RMC reunida en Asunción del Paraguay informaba sobre la “necesidad de efectivizar acciones concretas de integración cultural en el ámbito de MERCOSUR” tales como: implementación del sello MERCOSUR Cultural, valorización de los itinerarios culturales de la región y de los gestores culturales e industrias del audiovisual, aumento de la circulación de informaciones y diálogo con la sociedad, la promoción de la integración de las cadenas productivas de bienes y servicios culturales y participación acordada de los países de la región en foros internacionales de cultura con énfasis para el tema de la diversidad cultural y especialmente la diversidad lingüística en el marco de las Convenciones de la UNESCO en el campo de la cultura. Piwowarski sostiene que la incorporación de la cultura a las discusiones en MERCOSUR, es temprana si se coteja, por ejemplo, con la UE “donde el proceso de integración de 50 años tardó en hacerle lugar a la cultura, mucho más que nosotros”. Así lo entiende: “desde que se creó el MERCOSUR la cultura no tuvo un espacio destinado a su tratamiento, pero tampoco lo tuvieron la política, la institucionalidad, la educación, todas cosas que se fueron agregando en la

medida en que se vió que todas esas cuestiones son imprescindibles en la creación de un mercado común. Es imposible hacer un mercado común con gente que no conocés, con la que no te relacionás” (Piwowarski, 2006). Getino es, en cambio, escéptico respecto de la efectiva incorporación que la cultura tiene como tema estratégico en MERCOSUR. Afirma: “el tema de la cultura es prácticamente inexistente. En consecuencia es un tema que, a pesar de la existencia de la RMC, todavía no tiene el protagonismo que debería tener”. En su opinión, “los gobiernos no tienen aún mucha claridad sobre el papel que juega la cultura en los procesos de integración” (2007).

Si se ponen en relación los avances producidos a la fecha en las áreas de cultura de MERCOSUR se constata que existe una débil vinculación entre cultura y comunicación, es decir la comunicación como tal, y los procesos de radiodifusión y audiovisual en términos de industrias culturales, no han sido abordados en profundidad, solo aludidos formalmente en algunos documentos. De esta forma, se ha confinado el tratamiento de la radiodifusión a las Reuniones Especializadas, en las que las políticas regionales del audiovisual y la radiodifusión o, no alcanzan a formularse –caso radiodifusión– o son ubicadas en un sitio marginal en la agenda del MERCOSUR como en el caso de las políticas del cine y el audiovisual.

---

### *III.5 Mapas de poder*

---

El espacio para el diseño de políticas de comunicación vinculadas al audiovisual y, específicamente, a la radiodifusión, no es delineado en el seno de MERCOSUR durante el período de análisis. Las incumbencias de los organismos nacionales que participan en la estructura regional, no trascienden el plano técnico, tal como se ha explicado anteriormente en relación al trabajo que se da al interior del SGT1. En tanto, en el territorio de las políticas no se registran avances sustantivos. No se han aprobado hasta 2007 normativas obligatorias de derecho comunitario - *Decisiones, Resoluciones o Directivas*- o recomendaciones no obligatorias que involucren otros planos y temáticas de discusión estratégica acerca de la posición del bloque frente a cuestiones tales como estructura de propiedad, convergencia tecnológica, estándares sobre regulaciones en radiodifusión, padrón de radiodifusión digital, cuotas de pantalla regionales en televisión, promoción de la producción regional en radio y TV, etc.

La explicación quizás deba buscarse en el hecho de que los organismos nacionales que participan de los grupos regionales –Reuniones Especializadas o Sub Grupos de Trabajo– tienen funciones reguladoras o técnicas, pero en ningún caso se ocupan de formular políticas en sus países de origen por lo cual sus incumbencias difícilmente puedan ampliarse en el plano regional.

Como afirmaba Gustavo Gómez, entonces Director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias-América Latina:

“Las reuniones son de esas características porque los que se reúnen son organismos de esas características. ¿Quiénes participan de esas reuniones en MERCOSUR? ANATEL COMFER, CNC, URSEC, CONATEL ¿Que te van a decir? “Nosotros no definimos políticas, nosotros somos reguladores”. Entonces el problema de MERCOSUR es un problema de cada país, si en cada país, no tenes quien defina políticas de comunicación con un sentido progresista, entonces no tenes coordinación política a nivel MERCOSUR. En Paraguay ni hablar. En Argentina ¿con quién hablas? ¿Con Albistur? En Brasil Lula le regaló el ministerio a la derecha, tenés que hablar con Helio Costa. ¿Crees que con él se puede acordar una política de RDF comunitaria por ejemplo? ¿Un tipo puesto por los empresarios? ¿Un tipo que trabajo con O Globo? Y en Uruguay no tenés” (Gómez, 2006<sup>109</sup>).

En la necesaria indagación acerca de los límites y posibilidades que enfrenta la unión regional en lo relativo a su estructura y horizonte general y específicamente en cuanto a la posibilidad de lograr la formulación de normativas de derecho comunitario, encontramos que las respuestas no pueden completarse sólo a partir del análisis de los documentos y legislaciones que la unión ha producido desde su creación, sino que es preciso incluir tanto la voz de los actores directamente involucrados en los procesos decisorios, como la de aquellos que por fuera de la estructura MERCOSUR, disputan sentidos y espacios políticos para la construcción de alternativas regionales de comunicación, específicamente las de quienes se conforman en torno al sector de la radiodifusión no lucrativa-comunitaria.

En consecuencia, definimos tres ejes de consulta que se aplicaron a lo largo de las entrevistas realizadas en los cuatro países y en el plano regional con representantes de MERCOSUR. Ellos son: a) articulación de políticas de radiodifusión nacionales y regionales, b) dificultades y límites regionales para la formulación de políticas de radiodifusión y c) necesidades y perspectivas de cambio.

Con relación al primer eje de articulación entre las políticas de comunicación de cada uno de los países con las políticas regionales no ha sido posible avanzar por cuanto no existen políticas

---

<sup>109</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2006.

explícitas en la materia a nivel regional. Las articulaciones sólo han tenido lugar en el plano técnico y han procurado acordar Pautas Negociadoras orientadas entre otros aspectos a reducir conflictos de interferencias, coordinar frecuencias de transmisión, estimular la interoperabilidad, estudiar los marcos regulatorios sobre TV en UHF e intercambiar información sobre TV digital. En ningún caso se avanza hacia el diseño de políticas regionales en estas áreas. Sin embargo no sólo puede atribuirse este estado de la cuestión a los límites de la institucionalidad MERCOSUR, sino acaso también a un cierto escepticismo nacional respecto de los beneficios que podría alumbrar un sistema de regulación supranacional de carácter regional.

Consultados con relación al segundo eje acerca de los límites y posibilidades de avanzar hacia la formulación de políticas del audiovisual y la radiodifusión regionales, representantes de los órganos públicos nacionales, del sector no lucrativo/comunitario y académicos reflexionaban en los siguientes términos:

#### Uruguay

“Hemos tenido contacto con algunos grupos de trabajo que están andando en esta materia. Pero la verdad es que no hemos concretado nada todavía. En realidad el miedo que nos asaltó de inmediato cuando vimos los documentos y demás fue: Una política de comunicación para el MERCOSUR, y el problema es que todavía no tenemos MERCOSUR. Pese a que tenemos un edificio MERCOSUR pese a que tenemos el proyecto de que haya un Parlamento del MERCOSUR que hay una cantidad de normas que los países de una forma o de otra, mal o bien han estado incorporando a sus legislaciones internas, todavía no hay un MERCOSUR. Pese a las presidencias *pro-tempore*, y a que hoy el Dr. Tabaré Vázquez es el presidente *pro-tempore*, la verdad, no hay MERCOSUR” (Antúnez, 2006. Comunicaciones de Presidencia. Sector Gubernamental<sup>110</sup>).

“Por un lado, la URSEC [Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación] ha coordinado y ha participado en todos los organismos a nivel MERCOSUR en lo que tiene que ver con regulación del espectro o coordinación de canales para que no haya interferencias, pero no tanto en lo que tiene que ver con políticas o contenidos. Pero yo creo que el tema de los contenidos está tomando cada vez un carácter más importante, y que ese tema todavía no se ha manejado. Yo creo que son temas que se pueden instalar. Pasa como en la vida, uno a veces hace las cosas de una determinada manera y cuesta abrirse a los cambios, pero creo que el ambiente está, que hay que ampliar los horizontes. Integrar y participar a grupos multidisciplinarios con distintas visiones que puedan ver el problema con toda su riqueza y todas sus aristas” (Alicia Fernández, URSEC 2006. Sector Gubernamental<sup>111</sup>).

#### Brasil

“O *MERCOSUL* não tem o nível de integração da *União européia*. Quer dizer, se desde a *União Européia* é questionado até que ponto se trata de uma efetiva *União Européia* ou de uma união de mercados, no *MERCOSUL* está claro que é uma união de mercados. Falta muito ainda para que o

---

<sup>110</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2005.

<sup>111</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2006.

*MERCOSUL* seja uma verdadeira aliança entre os povos do sul, com políticas sendo construídas de uma maneira coletiva” (Gindré, 2009. *Intervoces. Sector Social Comunitario*<sup>112</sup>).

“Idealmente nosotros definimos la intención de las políticas de comunicación en una perspectiva regional para el caso en relación a MERCOSUR.

En el caso brasilero, nosotros no conseguimos pensar políticas de comunicación en el nivel nacional. Hay una gran dificultad para establecer un diálogo racional y constructivo entre el gobierno y la sociedad sobre políticas de comunicación en Brasil. Nuestro ambiente normativo y regulatorio de radio y televisión particularmente es caótico. Entonces ¿cómo tú puedes pensar en articular ese ambiente caótico con otros ambientes como los de Argentina, Uruguay, Chile?” (Murilo César Ramos, 2007. *Sector Universitario*<sup>113</sup>).

#### Paraguay

“En los casos de Brasil y Paraguay, (antes y aún con el regreso de la democracia) el espectro radioeléctrico fue loteado y fue dividido y asumido por diferentes grupos de poder, mafias organizadas o partidos políticos, o representantes de sectores de partidos políticos, entonces el pensar una política en términos de espectro siempre es complicado porque eso significa comenzar a diseñar y a entrar en posturas o en diseños de estrategias en las cuales esa preocupación inmediata está afuera.

Lo que se observa en líneas generales a partir del año 1991, que es cuando se firma el Tratado de Asunción, es al menos de parte del Parlamento paraguayo y del propio gobierno paraguayo una falta o por lo menos una visión bastante localista para pensar políticas de comunicación regionalmente. El MERCOSUR da pie para avanzar regionalmente, solo que ni el parlamento ni el gobierno, pensaron en ningún momento en establecer algún tipo de relaciones en el que esas políticas podían implementarse o podían tener por lo menos, pautas comunes” (Orué Pozzo, 2009. *Comunicaciones del Parlamento. Sector Gubernamental*<sup>114</sup>).

“Para Paraguay, no ha resultado beneficiosa la integración regional MERCOSUR y claramente esta demostrado en la práctica que el proyecto integrador no avanza y las voces que alientan su ruptura son mayores que aquellas que estimulan su permanencia. En el Paraguay más del 50% de la población piensa que el MERCOSUR ha sido desventajoso para el país. Varios factores limitan la integración, uno de ellos de índole económico: países grandes contra países de envergadura económica menor. Argentina y Brasil por un lado y Paraguay y Uruguay por el otro. Si no existe de parte de los socios de mayor porte un compromiso de disminuir asimetrías el proyecto tiende a no movilizar experiencias positivas a corto plazo. Así no hay políticas comunes en comunicación que sean posibles, eso es claro” (Bregaglio, 2009. *Radio Viva. Sector Social Comunitario*<sup>115</sup>).

#### Argentina

“La integración de las comunicaciones tiene un rol central, sobre todo considerando que hoy a nivel mundial se está hablando se la sociedad de la información, que básicamente, está montada sobre la infraestructura de comunicaciones, es decir sin pretender reemplazar a ningún otro sector, sí es necesario que las infraestructuras de comunicaciones estén integradas, sí es necesario que el espectro radiofónico esté bien aprovechado. A nivel regional, esto facilita que sobre esa infraestructura, se monte la integración no solo desde cuestiones culturales –y en esto hago referencia a la

---

<sup>112</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

<sup>113</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2007.

<sup>114</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

<sup>115</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2009.

radiodifusión–, sino también lo que va avanzando en materia de telemedicina, de teleeducación (...) Por lo tanto, el hecho de que en el subgrupo de trabajo se discuta sobre cuestiones de infraestructura, o sobre aprovechamiento del espectro radioeléctrico, a mí me parece que tiene un rol central. Si alguien considera que estas cuestiones no son importantes....se puede tener una discusión más detallada, pero yo considero que sí, que tienen un rol central” (Sergio Scarabino. CNC. Sector Gubernamental<sup>116</sup>).

Aún cuando las voces reconocen diferentes procedencias e intereses es posible comprender a partir de su exégesis que existen percepciones encontradas y objetivos difusos en torno al proceso de integración. Desde el completo escepticismo de algunos entrevistados es posible además reparar en que la unión regional como tal no ha producido un relato de sí misma consistente y fértil a la hora de integrar a cada una de las naciones que la conforman en un proyecto común. En especial son los socios más pequeños y débiles en términos de sus economías quienes acusan el recibo de una integración asimétrica. Pero es también en la voz de los representantes del sector comunitario, en donde encontramos la clave de lectura necesaria para comprender una lúbil integración en comunicaciones y radiodifusión: MERCOSUR es “al final del día” una unión de mercados. Y los mercados de las comunicaciones han sabido aprovechar sus anclajes nacionales a la hora de lograr beneficios para el sector. Trasegar el plano nacional al regional implica una pérdida automática de poder e influencia. Esta quizás sea una de las razones del *statu quo* que se registra.

Con relación al tercer eje, es decir sobre los temas que necesitaría encarar la unión regional y sobre el futuro en materia de políticas del audiovisual y la radiodifusión las respuestas han sido también muy diversas. Desde el sector comunitario por ejemplo, la integración MERCOSUR es leída con distancia. No se considera que haya realizado aportes sustantivos al sector, aún cuando no se descarta que esto pueda ocurrir en el futuro. Asimismo, es claro que este sector no ha sido participado ni convidado al proceso de integración.

Uruguay

“En principio, el horizonte es que cada uno de los países tiene sus propias políticas nacionales y no hay hasta ahora ningún interés, salvo en el área de coordinación técnica, de acordar políticas en materia de radiodifusión. De manera que cada uno se limita a acordar en las áreas de posible conflicto. Casi para nada más hay interés de coordinar políticas. La política de MERCOSUR en el área de radiodifusión comunitaria dependerá de la voluntad política de los gobiernos nacionales” (Gómez, 2006).

---

<sup>116</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2005.

#### Brasil

“En el nivel operacional, las organizaciones se han dado muy poco cuenta de que el diseño de políticas de comunicación es global, no han conseguido leer los problemas locales en perspectiva global. No están teniendo capacidad de articulación política con otras organizaciones de MERCOSUR o internacional. (...) Por otra parte creo que el proyecto que orienta a los gobiernos de la región sobre una televisión regional, es similar al de los mercados, es decir un proyecto de poder y no orientado a generar alternativas de comunicación democrática e integración. Es un proyecto de poder de los gobiernos” (Carvalho, 2007. FNDC Sector Social-Comunitario<sup>117</sup>).

#### Paraguay

“-¿La intervención activa de la organización regional MERCOSUR en temas de radiodifusión hubiera mejorado en algún modo las condiciones de vida que han afrontado en estos años las radios comunitarias?

-Yo creo que hubiera sido magnífico, y no solamente esperando desde el MERCOSUR sino desde nuestras propias redes. Nosotros participamos tanto de AMARC como de ALER. En AMARC estamos llevando adelante un proyecto de interconexiones con algunas emisoras argentinas, uruguayas y chilenas, y nosotros por Paraguay. Pero a mi modesto modo de ver esto es bastante insatisfactorio en términos de radiodifusión. Si bien es una experiencia rica en capacitación, y formación de los integrantes de las emisoras de los distintos países, no hemos logrado poner una señal en común y emitir en los cuatro países” (Bregaglio, 2009).

Funcionarios de RECAM-MERCOSUR derivan sus respuestas hacia el cine y el audiovisual, sin llegar a identificar como eje autónomo la cuestión de la radiodifusión y los actores vinculados a ella:

#### RECAM-MERCOSUR

“En el MERCOSUR tenemos que en los últimos 10 años Argentina y Brasil generan unas legislaciones diferentes y potentes de re sostenimiento de la industria, la *retomada* como le dicen en Brasil, y los diferentes países van consolidando pequeñas legislaciones o espacios. Algunos países no tienen legislación, pero sí un instituto que trabaja, como en el caso de Uruguay el INA [Instituto Nacional del Audiovisual]. Lo cierto es que se da un resurgir de las iniciativas nacionales en la industria cinematográfica, con mayor y menor suerte y a escala diferente.

Hay países que se han introducido en la producción por la vía de la coproducción. En el caso de Uruguay, no existen fondos nacionales y sin embargo hay una cinematografía incipiente que trabaja sobre todo con los fondos internacionales y en asociación fundamentalmente con Argentina. Estas son todas situaciones que van formulando un escenario y con los cambios políticos que advienen luego de la caída general del movimiento neoliberal que era el que se imponía dentro del MERCOSUR, se abre un espacio para la negociación regional, y para pensar en cómo generar una política cinematográfica-audiovisual a nivel regional” (Piwowarski, 2006).

En el caso de organismos internacionales que articulan con MERCOSUR como UNESCO, no se identifica a la radiodifusión como una política que deba ser atendida de manera específica, antes bien, este tema queda subsumido en una denominación de mayor alcance que sintetiza las

---

<sup>117</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2007.



incumbencias de UNESCO en la región. Nos referimos al desarrollo del proyecto Sociedad del Conocimiento. Al respecto Günther Cyranek, asesor de Comunicación e Información de MERCOSUR por UNESCO, al ser consultado sobre los objetivos que se proponen desde esta área explicaba:

#### Área de Comunicaciones de UNESCO en MERCOSUR

“El planteamiento de UNESCO es de sociedades del conocimiento y no sólo sociedad de la información. Esto significa que no solo tenemos un modelo de futuro, que no sólo tenemos un modo de vivir. Eso significa que no solo el modelo de medios de Estados Unidos es válido, ya que hay otros modelos además. UNESCO tiene la perspectiva para la sociedad de información, y dentro de ella para *broadcasting* y también tenemos la perspectiva de que los medios comerciales precisan también un equilibrio con temas de desarrollo. Eso lo podemos ver en Uruguay por ejemplo, cuántas radios existen y cuántas son comerciales. El producto de una radio comercial es bien diferente, es más profesional pero siempre es algo de información, mucha música y después propaganda comercial. En cambio, las radios comunitarias trabajan sobre los problemas de las comunidades, para hablar de problemas y perspectivas dentro de grupos sociales (...) En el futuro puede ser que así como conocemos a las radios comunitarias también exista la TV comunitaria y que estos medios brinden posibilidades para integrar la diáspora local o diáspora regional.

En MERCOSUR falta un pensamiento cooperativo sur-sur. Todavía es una concurrencia de cada inversión, falta entendimiento para mejorar la calidad de las industrias, la capacidad de usar tecnología en el sector productivo. Creo que esa es una perspectiva para el futuro” (Cyranek, 2006 UNESCO<sup>118</sup>).

Probablemente el caso paradigmático que revela el desacople en la definición de políticas de radiodifusión y en la estrategia de desarrollo regional sea el de la opción por el padrón de Televisión Digital Terrestre. Aquí los países actúan hasta 2007 de manera unilateral, aún cuando existían acuerdos previos para formular esta elección desde un consenso regional, y al menos un área específica de trabajo regional según se deduce del análisis de las actas del SGT1 desde 1996 hasta 2008, en donde uno de los tópicos de la Comisión sobre Radiodifusión ha sido precisamente el de la Radiodifusión digital<sup>119</sup> (Ver Anexo 1).

---

<sup>118</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2006.

<sup>119</sup> En la XXXI Reunión del Subgrupo de Trabajo N° 1 “Comunicaciones” que tuvo lugar en Buenos Aires, Argentina entre el 08 y el 12 de mayo de 2006 la Comisión Temática de Radiodifusión informó que siguiendo la Resolución del Grupo Mercado Común N° 32/04 sobre Pautas Negociadoras, en lo específicamente vinculado a Radiodifusión Digital (Sonora y Televisión) su tarea había consistido en “Acompañar los estudios realizados en los distintos organismos internacionales de telecomunicaciones, promoviendo el intercambio de información sobre la evolución de los sistemas existentes a nivel mundial, considerando aspectos tecnológicos, económicos, culturales y sociales, y establecer los procedimientos de coordinación para la utilización y operación de canales radioeléctricos atribuidos a los servicios de radiodifusión sonora y televisión con modulación digital”. Luego en mayo de 2008 en la XXXV reunión ordinaria del SGT1 la RES. 32/04 será derogada por la RES. 14/08 y se actualizarán las pautas negociadoras del SGT 1 incluyendo nuevos tópicos sobre integración de las comunicaciones, pero sin modificar lo relativo a la Radiodifusión digital. Ver además: Decisión CMC N° 26/03 Consolidación del Proceso de integración regional

Dentro del período analizado (1991-2007) Argentina optará en 1998, de manera inconsulta en relación al bloque por el padrón ATSC americano, luego en junio de 2006 Brasil hará lo propio con la norma Japonesa ISDB y meses más tarde, en agosto de 2007 Uruguay adoptará la norma Europea DVB. De modo que, de las cuatro normas o padrones digitales disponibles al momento de la elección<sup>120</sup>, cada país de la unión regional escogió uno diferente, contrariando cualquier principio lógico de racionalidad económica, justamente en el seno de lo que se promueve y se nombra como “mercado común”<sup>121</sup>. Según el análisis del investigador brasileño César Bolaño, las explicaciones deben buscarse en las políticas y compromisos nacionales que cada Estado estableció con los grupos empresariales vernáculos:

“Los gobiernos de la región no están actuando de una manera coordinada. La posición de Brasil fue muy problemática para pensar en la posibilidad de una acción común porque Argentina se había precipitado antes cuando se definió por la adopción del padrón americano, pero luego no lo implantó y después de los cambios de gobierno, el gobierno argentino había decidido que esperaría la decisión brasileña porque en el principio del gobierno de Lula se imaginaba la posibilidad de un padrón común. Un padrón brasileño articulado con el argentino incluso discutiendo la posibilidad de articular con china etc. Pero la opción brasileña por Japón lo que se leía en enero de este año es que no interesaría a Argentina ni a otros países latinoamericanos. La solución latinoamericana fue México un padrón, Brasil otro padrón totalmente distinto y probablemente la Argentina el europeo, de modo que Argentina ingresa completamente dividida en este proceso. Yo creo que eso tiene que ver justamente con lo diferentes actores hegemónicos en cada situación. Por ejemplo en Brasil cuando se optó por el sistema japonés, esto tenía mucho que ver con los intereses de la Globo que es hegemónica. La idea era dificultar el avance de Telefónica para el sector audiovisual. En Argentina seguramente sería lo contrario en cuanto a la opción por el padrón en relación a Telefónica, mientras que en México la opción por el padrón es una opción natural de la presión de lo Estados Unidos por el tema del NAFTA, etc. O sea cada uno de nuestros de nuestros países ha cedido a presiones nacionales e internacionales distintas y esto fragmenta y dificulta la posibilidad de una opción común” (Bolaño, 2007<sup>122</sup>).

Por su parte el investigador argentino Fernando Krakowiak, historiza el proceso en estos términos:

“La Argentina eligió la norma estadounidense ATSC en octubre de 1998 (Res. N° 2.357). Hasta ese momento, apenas tres países habían optado (Canadá, Taiwan y Corea del Sur). Sin embargo, en mayo de 2000, el entonces secretario de Comunicaciones de la Alianza Henschel Aguiar aseguró que la decisión se iba a revisar porque se había tomado “sobre fundamentos incorrectos, con pruebas inexistentes, sin ningún tipo de coordinación con Brasil y basándose en consideraciones falsas sobre

---

<sup>120</sup> Sistema DVB-T (europeo), ATSC (americano), ISDB-T (japonés), DMB-T/H (chino).

<sup>121</sup> Como fuera expuesto e la introducción de este trabajo, a partir de 2009, se produce un giro en esta tendencia a partir de una inesperada decisión del gobierno argentino de adoptar como norma definitiva el padrón ISDB-T, en sintonía con un movimiento que se extenderá a la región.

<sup>122</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2007.

la norma europea DVB”. (...) En abril de 2006, Néstor Kirchner creó una Comisión de Estudio de los Sistemas de TDT encargada de recomendar nuevamente el estándar técnico. La comisión debía expedirse “en un plazo de quince días a partir de su constitución, a los efectos de elaborar un informe final de conformidad con los objetivos fijados”. Sin embargo, el Gobierno nunca informó qué personas fueron designadas para integrar el organismo, cuándo se realizaron las reuniones, qué tareas se llevaron adelante y qué recomendación se formuló, si es que la hubo. En Brasil, en cambio, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones empezó a coordinar el proceso de selección del estándar técnico en marzo de 1998. Entre octubre de 1999 y abril de 2000 se realizaron pruebas técnicas (de laboratorio y de campo) para cada uno de los sistemas. Un par de meses después se informó públicamente su resultado anunciando una leve ventaja para el estándar japonés. También se realizaron encuestas a los televidentes y una consulta pública para abrir el debate no sólo sobre los aspectos técnicos de los distintos sistemas sino también sobre el impacto que provocaría en la industria nacional de equipos receptores y de transmisión y sobre la posibilidad de impulsar una coordinación regional. Finalmente, en julio de 2006 se terminó eligiendo la norma japonesa” (Krakowiak, 2008).

En el caso de Uruguay, la decisión es desde el punto de vista regional “poco económica” puesto que este país no decide aliarse como se hubiese esperado con ninguno de los socios mayores. La opción por el estándar europeo se toma el 27 de agosto de 2007 tras casi un año de trabajo de una comisión especial que analizó las normas en oferta en el mercado, y resolvió que la europea era “la que había entendido mejor que es lo que necesita Uruguay”. La decisión, informaba por esos días la prensa local sobrevenía “luego que Brasil decidiera unilateralmente y sin acordarlo con los integrantes de MERCOSUR como se había establecido, adoptar la norma japonesa” y de que Argentina mantuviese “en suspenso un decreto de la época de Carlos Menem en el que opta por la norma estadounidense” no habiendo formalizado aún su determinación (Portal de AMARC, 28 de agosto de 2007).

En Paraguay hasta el año 2007<sup>123</sup> no había adoptado un padrón de televisión y de radio digital. Según lo explica Oscar Cáceres:

“Sobre TDT no hay una opción definida. Sin embargo hay una mayor presencia en los debates en torno al padrón nipón brasilero. Posiblemente tengamos ese formato, pero no es una certeza. Eso porque son los que más permanente están en contacto trayendo técnicos y llevando técnicos a Japón. Lastimosamente esto no se trató a nivel MERCOSUR, yo pienso que se tendría que haber tratado como una política a nivel del MERCOSUR” (Cáceres, 2009).

Es interesante observar qué ocurría a nivel de las áreas especializadas de MERCOSUR en 2006, en relación al tema de la Televisión Digital Terrestre (TDT).

---

<sup>123</sup> Como fue señalado Paraguay define el padrón de TDT en 2010.

#### RECAM

“Se habla de la TV digital, que va a cambiar todo el paradigma de la comercialización, de los recursos económicos, de quién va a poner el contenido, y nosotros no logramos participación todavía, ya es un poquito tarde, la pedimos y nos dijeron que no era nuestra área, y estos son casos concretos donde quienes toman las decisiones son técnicos. Yo he participado de foros y seminarios donde los técnicos que presentan estas cuestiones de la digitalización y tienen una mirada absolutamente sesgada. Por ejemplo una de las mayores preocupaciones que tienen es la de la conectividad. Cuando se habla de nuevas tecnologías, y no se entiende que significa contenidos. Yo creo que hay un gravísimo problema que se avecina, que en principio va a tener graves consecuencias económicas, pero también graves consecuencias culturales, que es homogeneizar absolutamente el consumo” (Piwowarski, 2006).

#### SGT1

“En la humilde experiencia que tenemos nosotros, sin ser ingenieros, lo que estamos viendo es un lobby muy fuerte de parte de Europa, EEUU y Japón que son los tres estándares que han llegado a la Argentina como propuesta, y la verdad es que es muy difícil distinguir lo que es información científica, de información intencionada.

A nivel del SGT1 uno de los temas que ha tenido más movimiento y discusión últimamente es el de la TV digital y si bien se reconoce que Brasil ha hecho un trabajo más concienzudo a nivel Estado – porque en realidad hizo una convocatoria muy amplia con el objetivo inicial de desarrollar un estándar propio que actualmente creo que está ya abandonado y están haciendo una evaluación sobre la aprobación de un estándar de terceras partes–, ni siquiera eso hizo que el resto de los miembros del MERCOSUR esperen alguna señal de Brasil. La propuesta, por lo menos desde Argentina, ha sido sentarse con la administración de Brasil a tomar una decisión eventualmente conjunta sobre la adopción de un estándar pero, si bien se puede afirmar que objetivamente Brasil desarrolló un trabajo más concienzudo, eso no implicó que el resto de las partes estuviera esperando una decisión de Brasil para tomar sus decisiones propias” (Scarabino, 2005).

#### Área de Comunicaciones de UNESCO en MERCOSUR

“La TV digital es una gran esperanza. Frente a ella estamos como frente al inicio de una nueva película. Pero el problema es que hoy las innovaciones no nos ofrecen 100 años para experimentar. Tenemos mucho menos tiempo y lo más importante es que las tecnologías ofrecen una posibilidad de participación, de intercambio de contenidos etc.” (Cyraneck, 2006).

A pesar de la importancia que se le reconoce al tema y de su necesaria articulación en el plano regional, podemos observar que no se da, en el momento histórico de las decisiones de estándares en cada uno de los países, que tiene lugar entre 1998 y 2007, un trabajo que exceda el plano de las informaciones y análisis de factibilidad técnica. El tema queda reducido a la incumbencia de comisiones *ad hoc* que se crearán en cada uno de los países para analizar el impacto nacional de la elección, en diálogo con el empresariado nacional y desconociendo por completo los posibles réditos que reportaría una alianza regional.

Tanto desde el campo académico como desde el sector social-comunitario se han producido reflexiones y acciones que ponen en crisis esta falta de acuerdos regionales, señalando los perjuicios

no sólo para la región sino para los países que integran MERCOSUR de actuar de modo desarticulado e inconsulto. Esas voces afirman:

“Creo que en MERCOSUR se trabaja de una manera desarticulada. El ejemplo es la opción del sistema para la transmisión de la televisión digital. Brasil siguió un camino propio por presión interna de los empresarios de radio y televisión, O Globo particularmente, y el proceso fue aún más confuso porque el gobierno del presidente Luís Ignacio Lula Da Silva creyó que podría desarrollar a su vez un sistema nacional y creó así un sistema híbrido. Un sistema japonés con algunas cosas, algunos elementos, del modelo brasileiro. De modo que pensar en articular una política tecnológica, por ejemplo industrial no es posible si no se ha podido ni siquiera articular la adopción de un sistema en común. Ahora Uruguay ya escogió el sistema europeo, entonces ya tenemos allí una oportunidad perdida” (Murilo César Ramos, 2007).

“Se podría formular un padrón latinoamericano. Esto debe tener escala para que los receptores sean producidos. No se hace esto porque no hay interés, porque el ministro brasileño quiere defender los intereses de los empresarios de radiodifusión, de los empresarios del sector electro electrónico. Lo que ha dicho Helio Costa cuando le advirtieron desde la industria electro electrónica que nuestra industria será atropellada si se incorpora el padrón americano ha dicho “si vira” es decir “su problema” ahora si el ministro no se interesa por el problema de la industria nacional de electro electrónica quien querrá hacerlo?” (Joao Brant, 2007).

Por fuera del período de análisis fijado para esta investigación, ocurre un hecho que sin embargo empieza a perfilar un cambio de rumbo en la política regional: el 28 de agosto de 2009 Argentina, alineándose con Brasil, adopta finalmente –contra todo pronóstico<sup>124</sup>– como padrón de Televisión Digital Terrestre el sistema japonés mediante Decreto N° 1148/09 (Ver Anexo 2). Este hecho sumado al alineamiento posterior de Paraguay y Uruguay en 2010, nos permite postular que, aún cuando el proceso es tardío e imperfecto, se avizora en una línea de integración posible, entre

---

<sup>124</sup> Para Mariana Iribarne, asesora en Economía y Comercio de la Unión Europea en de la Delegación de la Comisión Europea en Argentina, las perspectivas de adhesión al sistema de TDT que eventualmente realizaría Argentina en relación a lo que acontecía en el plano regional en 2006 indicaban que el gobierno no tomaría su decisión en un año electoral. Se especulaba con que el gobierno estaría a favor de la norma europea. “Evidentemente si el gobierno opta por la norma europea antes de las elecciones, el grupo Clarín no va a estar muy contento con eso, y este grupo es muy fuerte, como lo es O Globo en Brasil, pensando como un político, si uno fuera a optar por la norma americana, que favorece al mayor monopolio de medios en Argentina, y esto me va a servir para las elecciones, tendría que optar por la norma americana ya mismo. Por la norma japonesa yo lo veo muy difícil el tema de que no existe al día de hoy un teléfono GSM que pueda incorporar la tecnología ISDV, entonces el desarrollo de telefonía móvil es puramente teórico, todavía nadie lo ha visto funcionando. Y por otro lado los japoneses no han sido muy entusiastas en presentar una propuesta al gobierno al menos hasta donde nosotros sabemos y esto porque ellos la apuesta fuerte la hicieron en Brasil suponiendo que el resto de América latina iba a seguir el liderazgo de Brasil y eso no sucedió. El gobierno Argentino se enojó muchísimo con Brasil por esta decisión inconsulta a los países de la región”. Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación. Buenos Aires, 2006.

los socios de MERCOSUR, que probablemente pueda mudar en el futuro hacia una política regional y estrategias colaborativas sobre infraestructura, implementación, accesibilidad y producción de contenidos para TDT.

---

### *III.6 El tratamiento de la radiodifusión en MERCOSUR.*

---

Con 21 años de existencia, y a pesar de disponer de áreas y recursos específicos en materia de comunicación y cultura, el Mercado Común del Sur no ha logrado avances significativos en la formulación de una política regional del audiovisual o de radiodifusión que pueda comprender la complejidad económica, cultural y política que necesariamente lo atraviesa. Entre los escasos hitos que podrían destacarse en la materia podemos citar en orden cronológico los que siguen:

**1994:** - Cumbre de Ouro Preto. Marca la puesta en marcha de la Unión Aduanera. A partir de este momento se inician el trabajo de las Reuniones y subgrupos de trabajo en cultura y comunicación.

- Protocolo de Colonia para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR. Allí las industrias culturales son aludidas de modo periférico en el Anexo 2 en el cual se especifican las excepciones para cada país: Brasil excluye de la liberalización de inversiones a los “servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones”, Uruguay hace lo propio con “telecomunicaciones, radiodifusión; prensa y medios”, Paraguay excluye “medios de comunicación social: escrita, radial y televisiva”, Argentina, no toma ninguna excepción en las industrias de comunicación<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> ANEXO al Protocolo de Colonia de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones:

“1.-	Ad.	Artículo	2,	Párrafo	1.
------	-----	----------	----	---------	----

De conformidad con lo previsto en el Artículo 2 del presente Protocolo, las Partes Contratantes se reservan el derecho de mantener transitoriamente excepciones limitadas al tratamiento nacional de las inversiones de inversores de las otras Partes Contratantes en los siguientes sectores:

Argentina: propiedad inmueble en zonas de frontera; transporte aéreo; industria naval; plantas nucleares; minería del uranio; seguros y pesca.

Brasil: exploración y explotación de minerales; aprovechamiento de energía hidráulica; asistencia de la salud; servicios de radiodifusión sonora, de sonidos e imágenes y demás servicios de telecomunicaciones; adquisición arrendamiento de propiedad rural; participación en el sistema de intermediación financiera, seguros, seguridad y capitalización; construcción, propiedad y navegación de cabotaje e interior.

Paraguay: propiedad inmueble en zonas de frontera; medios de comunicación social: escrita, radial y televisiva; transporte aéreo, marítimo y terrestre; electricidad, agua y teléfono; explotación de hidrocarburos y minerales estratégicos; importación y refinación de productos derivados de petróleo y servicio postal.

Uruguay: electricidad; hidrocarburos; petroquímica básica; energía atómica; explotación de minerales estratégicos; intermediación financiera; ferrocarriles; telecomunicaciones, radiodifusión; prensa y medios audiovisuales.

**1996:** Se firma el Protocolo de Integración Cultural a instancias de la reunión de Ministros de Cultura (RMC) en el que se considera que la cultura constituye un elemento primordial de los procesos de integración, y cooperación. Se reconoce aquí a los medios de comunicación estableciendo que los Estados Partes favorecerán producciones de cine, vídeo, televisión, radio y multimedia (Art. III) y mediante ellos la promoción y la divulgación de las manifestaciones culturales del Mercosur (Art. XV).

**1997:** Se aprueba el Protocolo de Montevideo Sobre el Comercio de Servicios. Este Protocolo tiene por objeto promover el libre comercio de servicios en el MERCOSUR. Se establece, entre otros compromisos, la libre circulación de servicios en el mercado ampliado y tiene en cuenta los compromisos asumidos por los Estados Partes en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS o GATS en inglés) de la Organización Mundial de Comercio. Por lo tanto prevé la eliminación en lo esencial de toda discriminación entre las partes en materia de trato nacional y la no elevación de barreras frente a terceros países. El término “servicios” comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios prestados en ejercicio de facultades gubernamentales (Boletín MERCOSUR N° 49, marzo de 1998).

**2005:** Entra en vigencia el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios. Este acuerdo impulsa para el año 2015 el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR. Entre los servicios se cuentan –por no estar exceptuadas específicamente– las industrias culturales, y dentro de ellas los servicios de radiodifusión, en tanto las excepciones establecidas en relación a ellos por algunos de los Estados Parte en el Protocolo de Colonia se estipularon como de carácter transitorio<sup>126</sup>. Según los términos del protocolo, cada estado parte otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los prestadores de servicios de cualquier otro Estado Parte un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios y a los prestadores similares de cualquier otro Estado Parte o de terceros países. Esto abre la puerta a la liberalización de las inversiones en el área de industrias culturales, no a partir de la fórmula europea de liberalización interna y proteccionismo externo, sino en cambio habilitando, al menos en teoría,

---

<sup>126</sup> En este sentido, si bien no hay compromisos formales, en la Reunión de diciembre de 1997 del CMC se habría acordado que para el primer semestre de 1998 Brasil conformaría listas incluyendo la apertura de servicios financieros, de seguros y reaseguros, comunicaciones (servicio postal, telecomunicaciones y audiovisual), distribución (energía y comercio), educación, transporte y servicios profesionales, servicios de salud, construcción e ingeniería. Fuente: Boletín MERCOSUR N° 49, marzo de 1998

condiciones generalizadas de liberalización para terceros países<sup>127</sup>. En rondas de negociaciones que se llevarán adelante anualmente hasta el año 2015, se trabajará en la incorporación progresiva de sectores, sub-sectores actividades y modos de prestación de servicios que serán incluidas en el protocolo. Se estimulará en ese sentido que las listas iniciales sean lo más abarcadoras posibles, en tanto se considera que la tasa de crecimiento de los servicios supera actualmente a la de los demás sectores de la economía. En los países de la OCDE, los servicios representan el 70% del PBI y en Brasil el 54%, dando ocupación al 67% de la fuerza laboral (Boletín MERCOSUR N° 49, marzo de 1998).

**2006:** Brasil es el primer país del bloque en adoptar un padrón de TV Digital Terrestre (TDT) definitivo (sistema japonés ISDB modificado) La decisión no se funda en un consenso regional. Un año más tarde Uruguay optará también unilateralmente un sistema de TDT, en este caso el europeo (DVB-T).

**2007:** La RECS impulsa la firma de la Carta de Compromiso de Buenos Aires “Comunicación Pública en el proceso de integración regional”. Allí se propone desarrollar una estrategia comunicacional común de medios públicos, en el ámbito del MERCOSUR.

La escasez de políticas es problemática en una región que como afirma Galperín registra “altos niveles de producción y en especial consumo audiovisual, y en donde las industrias culturales han jugado un papel primordial en la construcción de identidades nacionales y afiliaciones políticas” (1998:38). En efecto, la desatención sobre las industrias culturales de mayor penetración en la población como lo son la radio y la TV se relaciona con su probable definición a futuro en términos de servicios, lo cual abre la puerta a considerar este patrimonio –en tanto repertorio común

---

<sup>127</sup> Además se explicita que: “Los Estados Partes no podrán mantener ni adoptar, ya sea sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, medidas, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o prestadores exclusivos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas, con respecto: a) al número de prestadores, b) al valor total de los activos o transacciones de servicios, c) al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, excluidas las medidas que limitan los insumos destinados a la prestación de servicios, d) al número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector de servicios o que un prestador de servicios pueda emplear y que sean necesarias para la prestación de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, e) a los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un prestador puede prestar un servicio y f) a la participación de capital extranjero, expresadas como límite porcentual máximo de tenencia de acciones por extranjeros o como valor total de las inversiones extranjeras individuales no agregadas”. Protocolo de Montevideo. Anexo 1



y compartido de creencias, saberes, prácticas, valores, signos, lenguajes, que conforman la sustancia de los mensajes audiovisuales– en *commodities*, mercancías transables en un mercado que asigna solo un valor económico de cambio a aquello que tiene asimismo un valor cultural.

---

### *III.7 Conclusiones del capítulo*

---

La radiodifusión no es, durante el período de estudio demarcado para esta tesis, un tema relevante en la estrategia de integración regional que se ha trazado MERCOSUR. En función de los datos presentados puede colegirse que las escasas acciones proactivas específicamente vinculadas al sector de la radiodifusión se han realizado en áreas técnicas y han sido destinadas o bien a la coordinación y homologación de padrones de emisión y recepción (atribución de frecuencias, fijación de bandas, redacción de manuales técnicos) o bien al establecimiento de diagnósticos de situación, y generación de informaciones específicas sobre temas vinculados al cambio tecnológico (vgr: radiodifusión digital). Por fuera de estos parámetros, han existido asimismo iniciativas tales como el estímulo de la presencia de MERCOSUR en el diálogo internacional sobre comunicaciones y telecomunicaciones o la propuesta para la generación de empleos en el sector, medidas que aún cuando se despegan de lo estrictamente técnico y regulatorio, resultarían insuficientes por sí mismas para ser nombradas como una estrategia de mercado y menos aún como una política regional sobre comunicaciones.

Por otra parte, encontramos espacios en la institucionalidad MERCOSUR en los que el tratamiento de los medios de radiodifusión es aludido, pero siempre de un modo periférico y en el marco de estrategias en las que tienen un rol complementario, tal es el caso de lo que ocurre en el seno de la RMC. Las reuniones especializadas RECS y RECAM no han logrado funcionar de modo articulado en torno al diseño de políticas del audiovisual capaces de integrar a la radiodifusión, con lo cual se ha perdido un espacio de trabajo que podría haber resultado fértil a la luz de la experiencia que, en relación al cine y el audiovisual, ha conseguido la RECAM en su corta vida. En cuanto a la específica acción de la RECS se registra una línea de trabajo incipiente: se trata de los primeros avances en el trabajo de aprendizaje y colaboración regional sobre experiencias nacionales en medios públicos que se formula en 2007 a instancias de los representantes argentinos en RECS, pero en el período que se analiza no ha logrado atravesar el umbral declarativo.

En 1998, el investigador argentino Hernán Galperín señalaba que “las industrias audiovisuales han demostrado ser uno de los temas más controversiales en los acuerdos de integración regional” y atribuía el motivo fundamental de esta complejidad al hecho de que “al poner sobre la mesa de negociación a los productos culturales, estos acuerdos traen a luz complejas cuestiones sobre la relación entre economía, cultura e identidad social” (1997:11). En relación a ello, tanto la radiodifusión, como el cine, la televisión por cable y otros productos audiovisuales encuentran en el mejor de los casos una ubicación periférica en los acuerdos de comercio e integración regional o son abordados en los anexos, acuerdos paralelos o dentro de las excepciones.

En 2007, se constataba que la unión regional MERCOSUR, no había conseguido apartarse de esta tendencia. Si consideramos que en la actualidad los procesos de valorización de la comunicación implican una participación cada vez más gravitante de las industrias culturales en el PBI de cada uno de los países de la región y, que los procesos de transformación en la estructura de propiedad de los medios de comunicación han producido un impacto significativo en términos socio-culturales restringiendo la diversidad y el pluralismo de voces, resulta preocupante la demora de la inclusión de este tema como parte de la agenda estratégica de MERCOSUR, a la luz de lo que ocurre en otras uniones regionales contemporáneas (Ver Capítulo V).

La región MERCOSUR ha sido territorio propicio para el desarrollo de proyectos de grupos transnacionales que han sabido capitalizar en el plano nacional influencias y favores mientras se expandían sin ningún tipo de control a nivel regional<sup>128</sup>. Esto fue posible por cuanto no existen políticas explícitas regionales de comunicación sobre radiodifusión, ni regulaciones comunitarias sobre la materia que puedan leer la complejidad de un tema que conjuga problemas de dos siglos: por una parte, hunde sus raíces en la historia latinoamericana de las luchas por la democratización de las comunicaciones de mediados de los ´60, con estados fuertes que disputaban en el concierto internacional una producción activa y equilibrada en el flujo de informaciones, “voces múltiples” e identidades nacionales diferenciadas. Y por otra, de modo contemporáneo, el cambio tecnológico unido a las transformaciones en la estructura de la propiedad de medios de comunicación que delimitan un nodo de gran atractivo y alta rentabilidad en el que los actores centrales no son ya los estados sino las grandes corporaciones de medios. Frente a ellos, los estados nacionales interpretan

---

<sup>128</sup> El Grupo Clarín ha desarrollado el negocio de la TV de pago no sólo en Argentina, sino además en Uruguay y Paraguay. El Grupo Telefónica por su parte avanza cada vez con mayor presencia en el mercado brasileño de las telecomunicaciones, además de ser uno de los dos grupos más poderosos de Argentina.

un neo mecenazgo, que ha posibilitado y fomentado la expansión y consolidación en la región de grupos transnacionales mediante convenientes regulaciones y ayudas estatales de diversa índole.

El tránsito que acontece desde la concentración de la propiedad hacia la convergencia de tecnologías encuentra tanto a los países como a la unión regional, desprovistos de un plexo normativo que pueda anticiparse a las transformaciones en ciernes.

Como afirma Gindré “las tecnologías están atropellando a la legislación”. Las fronteras entre los medios de comunicación tradicionales se deshacen velozmente. Hay

“um movimento mundial, de revisão dos marcos legais, porque o que tava ali não dá conta deste galopar exagerado, superveloz das tecnologias. O fato concreto é este: há um atropelar da tecnologia em relação à legislação, a tecnologia está superando a legislação de maneira muito rápida e colocando uma série de questões novas. Quer dizer, os próprios limites entre, por exemplo, o que era telecomunicações e o que era radiodifusão estão sendo abolidos. Então, todos os países estão sendo chamados a responder isso, acho que isto é um chamamento global” (Gindré, 2009).

Pero allí donde una frontera tecnológica se diluye dando paso a la convergencia, otra frontera institucional no es capaz de emerger dando lugar a la integración regional. Los mapas de poder que se consolidan en torno al sector info-comunicacional, han dejado hace tiempo de ser nacionales o regionales.

El impacto de esta transformación se registra de modo más explícito entre los actores nacionales de menor peso quienes pierden terreno cotidianamente frente al avance de los grupos económicos de fuste, pero además impacta en las ciudadanías que confluyen y se desarrollan en el seno de los países que conforman MERCOSUR, cuando los medios de información a los que tienen acceso están cada vez más restringidos en términos de contenidos y más concentrados, en relación a su propiedad.

En esta dirección los investigadores argentinos Martín Becerra y Guillermo Mastrini, señalan:

“La influencia de las actividades industrializadas de comunicación en las sociedades contemporáneas opera en dos movimientos: es estructurada por la tradición política, cultural y económica de cada país, de cada región, y es simultáneamente estructurante de las condiciones políticas, culturales y económicas, toda vez que estas actividades info-comunicacionales permean las concepciones del mundo que estas sociedades construyen” (Becerra-Mastrini, 2009: 206).

La siempre frágil libertad de expresión es puesta en riesgo cotidianamente, no ya como hace décadas por gobiernos dictatoriales que mediante censura de contenidos, clausura de medios, persecución y desaparición de periodistas, buscaron disciplinar a los pueblos. Hoy, en cambio, es

puesta en jaque por la homogeneización de los sentidos, el adelgazamiento de las agendas y la concentración de la propiedad de los medios.

Catalina Botero, Relatora Especial sobre Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) señalaba en 2008 que la Relatoría no estaba tratando el tema de la libertad de expresión en las uniones regionales de América. (NAFTA/MERCOSUR/CAN/ALBA/MCCA/CARICOM). Afirmaba en este sentido que:

“La relatoría trabaja con los estados y ha hecho algunos acercamientos a uniones regionales, pero no de manera sistemática y no lo ha hecho no porque no quiera o porque no crea que es importante. No lo ha hecho porque la relatoría no tiene recursos suficientes, la relatoría normalmente tiene un relator, dos abogados y un pasante que apenas pueden trabajar en los casos o viajar a cada estado para promover los estándares. Por eso no ha realizado un trabajo sistemático con las uniones regionales” (Botero, 2008<sup>129</sup>).

Consultada sobre la importancia o necesidad que este tratamiento tendría para los países que integran las uniones regionales enfatizaba:

“A mi me parece que es estratégicamente muy importante trabajar con las uniones regionales porque a través de ellas se potencializa el trabajo de los países. Particularmente MERCOSUR es muy importante porque los países del sur han sido particularmente “amigos del sistema” [N: se refiere al sistema interamericano de derechos humanos]. Yo no quiero decir que no haya problemas en los estados del sur del continente, lo que quiero decir es que los gobiernos están abiertos a trabajar con el sistema, que discuten pero que también adoptan las recomendaciones del sistema interamericano, que es muy fácil y muy fluido dialogar con los gobiernos de todo el continente. Entonces me parece que a pesar de que existen dificultades y que la relatoría tiene casos importantes, el trabajo con los estados ha sido muy relevante y desde el MERCOSUR se podría potenciar y que ayudaría muchísimo utilizar todos los mecanismos de la unión regional para promover los estándares [N: se refiere a los estándares para una legislación democrática en radio y TV comunitaria] a nivel interno” (Botero, 2008).

Pero el hecho de que los países sean “amigos del sistema” no garantiza la implementación de las normas que genera el orden público internacional en sus prácticas domésticas. En esta línea el representante por El Salvador de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Ricardo Iglesias, luego de un análisis de los plexos normativos de la región, señalaba en 2008, el persistente desacople entre las garantías constitucionales en materia de libertad de expresión y su aplicación fehaciente:

“Encontramos que las constituciones de Centroamérica reconocen de manera bastante aceptable el derecho a la libertad de expresión. También corroboramos que todos los países de Centroamérica han reconocido prácticamente sin reservas, los principales tratados internacionales de derechos humanos,

---

<sup>129</sup> Entrevista inédita realizada por la autora como parte del trabajo de campo de esta investigación en el año 2008.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos como los principales tratados en la materia. Todo Centroamérica le ha reconocido un nivel especial, en tanto normas superiores a estos tratados, es decir que además de ser auto ejecutables en el ámbito interno es decir reclamables directamente ante cualquier tribunal, tienen que ser además aplicados por sobre otras leyes como las leyes de la constitución. Este sistema de tratados complementa las disposiciones internas realizadas por las constituciones. Pero lamentablemente en nuestros países el derecho internacional ha sido más como una moda. Se ratifica y se firma, pero más que nada como una intención, como un lavarse la cara antes que como el verdadero compromiso de cumplir las obligaciones internacionales” (Ricardo Iglesias. El Salvador. Reunión AMARC, 2008).

Completando esta afirmación podemos señalar que todos los países miembros del MERCOSUR han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH): Argentina en 1984, Uruguay en 1985, Paraguay en 1989 y Brasil en 1992, y como veremos a lo largo del Capítulo IV, la afirmación que Iglesias realiza para Centroamérica se hace extensiva a los países que integran la región MERCOSUR.

Cuando se avanza en la revisión de las legislaciones y reglamentaciones específicas sobre comunicación el panorama es aún más árido. El investigador brasileiro Denis de Moraes, en una investigación publicada en 2009 analiza los marcos normativos sobre comunicación de América Latina, y encuentra que:

“Com raras exceções, as legislações de comunicação na América Latina são anacrônicas, frouxas e/ou omissas, quase sempre favorecendo conveniências privadas e mercantis, em detrimento de agendas, temáticas, coberturas e programações que ponham em relevo, em primeiro lugar, os interesses coletivos”.

En relación al horizonte en el que debieran encaminarse estas legislaciones agrega que:

“É fundamental a participação do poder público na conformação de sistemas de comunicação mais abertos e plurais, através de providências articuladas que resultem na renovação de leis e marcos regulatórios e na redefinição ético-política do papel do Estado numa direção progressista e, por extensão, antineoliberal. Estabelecer marcos regulatórios democráticos significa dotar os países de mecanismos legais para coibir a concentração monopólica e a mercantilização da produção simbólica, bem como atualizar normas para a concessão e a fiscalização das outorgas; discussões sobre conteúdos veiculados e classificações indicativas; revisão das cotas obrigatórias para programação nacional, regional, comunitária e educativa; cotas obrigatórias para exibição de filmes nacionais nas salas de cinema, entre outros pontos” (Denis de Moraes, 2009).

En esta estela programática, la AMARC produce en 2008 un despegue y posicionamiento sustantivos, en materia de radiodifusión en las Américas: presenta ante la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos (CIDH)<sup>130</sup> un conjunto de principios y buenas prácticas regulatorias sobre legislación en radiodifusión comunitaria orientado a modernizar y poner en concordancia la legislación sobre radiodifusión en América, con la CADH y la Declaración de Principios de Libertad de Expresión elaborada por la CIDH- OEA en el año 2000 sobre una interpretación del artículo 13 de la CADH (Pacto de San José de Costa Rica. 1969). Procura con este movimiento que la CIDH defina estándares regulatorios para la radiodifusión en América<sup>131</sup>.

El documento titulado “Principios para un marco regulatorio democrático en radio y televisión comunitaria” (Ver Anexo 8) contiene 14 propuestas y surge de un trabajo realizado por AMARC y el Open Society Institute, en el que se relevaron en 30 países del mundo de los 5 continentes las mejores prácticas en materia de radio y televisión comunitaria. Se ponen a consideración de la Comisión a fin de que esta pueda incorporarlos como un insumo para la elaboración de un estándar interamericano. Con esta presentación AMARC consigue lo que desde la unión regional no ha podido concretarse hasta el momento: situar a la radiodifusión como una actividad en la que se materializa el derecho humano a la libertad de expresión. En esa línea inscribe las severas restricciones a las que está sometido ese derecho de modo cotidiano no solo en los países de América sino a nivel mundial y provee en consecuencia un conjunto de buenas prácticas y principios que, a la manera de un repositorio esencial, pueden servir como guía en la formulación de un estándar americano para la radiodifusión comunitaria.

Una acción de estas características no tiene correlato en el plano de la unión regional, que no ha podido siquiera identificar y discriminar al menos en el plano declarativo la existencia de tres sectores de la radiodifusión –público, privado-comercial y no lucrativo/comunitario– en sintonía con la *Declaración conjunta sobre Diversidad en la radiodifusión* firmada por cuatro relatores sobre libertad de expresión y opinión de ONU, OEA, OSCE, CADHP en diciembre de 2007<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> La audiencia tuvo lugar el 28 de octubre en Washington, DC, con la presencia de Aleida Callejas, Vicepresidenta Mundial de AMARC (México), Gustavo Gómez Director del Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación de AMARC-ALC (Uruguay) y Damián Loreti, asesor jurídico de AMARC y representante del CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina).

<sup>131</sup> Desde octubre de 2002 AMARC ha propuesto en reiteradas oportunidades ante la CIDH la inclusión en la agenda de libertad de expresión del relevamiento de marcos regulatorios de los países de la región y su compatibilidad con la CADH a fin de diseñar principios sobre regulación democrática de la radiodifusión comunitaria.

<sup>132</sup> Enfatiza la naturaleza compleja de la diversidad lo cual incluye diversidad de medios, de fuentes y de contenido. Define la existencia equilibrada de tres sectores: público, privado y comunitario. Señala que la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación directa o indirecta así como el control gubernamental sobre los mismos

En los capítulos siguientes procuraremos conjeturar sobre esta dilación pero enfocando el análisis en las políticas y debates nacionales que de manera contemporánea con el MERCOSUR se han llevado adelante en cada uno de los estados que lo conforman.

---

constituye una amenaza a la diversidad de los medios y genera riesgos tales como la concentración del poder político en manos de los propietarios o de las elites gobernantes.

---

## *Capítulo IV*

# *Análisis de las políticas nacionales de radio y TV de los países signatarios del acuerdo MERCOSUR*

---

### *Resumen del capítulo*

En este capítulo realizamos un análisis de las políticas sobre radio y TV que han diseñado e implementado entre 1991 y 2007 los cuatro países signatarios del acuerdo regional MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Trabajamos definiendo un conjunto de variables comparativas que permitieron establecer similitudes y diferencias significativas entre los casos, con el objetivo de indagar acerca de una eventual tendencia regional en la materia.

---

### *Políticas nacionales de radiodifusión: una primera comparación*

---

Las políticas del audiovisual en la región MERCOSUR constituyen un objeto precario. Esta *política por omisión* ha tenido como efecto la desarticulación en la toma de decisiones fundamentales entre los socios, cuyo caso paradigmático ha sido la disparidad en la opción por los padrones de radio y televisión digital con la que se cierra el ciclo del período analizado.

Frente a este escenario pareció por momentos improductivo avanzar en una investigación cuyo objeto no había alcanzado a problematizarse en el plano regional. Sin embargo, algunos indicios nos llevaron hacia una vía de indagación indirecta, aquella referida a los diseños nacionales de política de radiodifusión que cada uno de los países signatarios había realizado durante los últimos 20 años. Este recorrido permite esclarecer algunos puntos centrales del trabajo respecto de la importancia que cada país le asigna en sus políticas a la comunicación (y a la radiodifusión en particular) y, asimismo, pone en evidencia las dilaciones temporales desde las cuales se han configurado los plexos normativos en los que se fijan las principales líneas de una política pública.



El análisis se realizó considerando el sistema normativo de cada país, las voces de los actores involucrados en los procesos de discusión preliminares y aquellas instancias que, de un modo paradigmático, se constituyeron como momentos bisagra en la dirección que adoptaron las políticas (vgr. La ley de TV por cable en Brasil, la ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay). En tanto se trabajó con el concepto de políticas públicas, tal como fue explicado en el Capítulo I, consideramos de un modo central, aunque no excluyente, al conjunto de normativas mediante las cuales los estados definieron y fijaron políticas. En los casos de Brasil, Uruguay y Paraguay se trabajó con la legislación específica sobre radiodifusión comunitaria y con los marcos regulatorios generales sobre radiodifusión o telecomunicaciones, dependiendo de cada caso. En Argentina, sólo con la norma general que regula de modo conjunto la actividad para los tres sectores.

Para el abordaje de los cuatro casos se aplicó la matriz comparativa diseñada *ad hoc*, que fuera presentada en el Capítulo II de esta investigación. Se trabajó bajo el supuesto ideal de la existencia de los llamados tres sectores de la radiodifusión: público-estatal, privado-comercial y no lucrativo/comunitario a pesar de la persistente asimetría que se detectó en cada uno de los países a favor del sector privado-comercial. Los resultados de esta comparación son presentados y discutidos en el Capítulo VI.

---

## *IV.1 Políticas del audiovisual en Argentina*

---

En esta sección se presenta un análisis de las políticas de radiodifusión diseñadas e implementadas entre 1991 y 2007 en Argentina, tomando en consideración las normativas generales y específicas que regulan el sector durante ese período. Se incluyen también referencias al desarrollo de cada uno de los tres sectores de la radiodifusión y a la legislación que los ampara, y se consideran los principales movimientos desde la sociedad civil organizada para impulsar cambios en la legislación en pos de ampliar el horizonte de la diversidad en el acceso.

---

### *IV. 1.1 Aspectos Generales*

---

La República Argentina es el segundo estado más extenso de América del Sur y uno de los dos socios de mayor peso en el Mercado Común del Sur. Con una superficie de 2.780.400 km<sup>2</sup> y

una población de 39,7 millones de habitantes proyectada para 2008, cuenta con una baja densidad poblacional de 14 hab/km<sup>2</sup> que contrasta con importantes nodos de concentración en los grandes centros urbanos (89% de la población es urbana). En el aglomerado Gran Buenos Aires vive el 33% de sus habitantes. Entre sus rasgos sobresalientes encontramos que la tasa de esperanza de vida alcanza a los 75,2 años y la de alfabetización llega al 97,4%. El Índice de Desarrollo Humano (IDH<sup>133</sup>) definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –publicado en el 2008 sobre datos tomados en 2007– lo colocó en el lugar 49 entre los 70 países con mayor desarrollo humano<sup>134</sup>.

Para el año 2008 y luego de un período en el que los índices de pobreza e indigencia llegaron a superar el 54% (durante el primer semestre de 2003 la pobreza afectó a 11.074.000 de personas, y dentro de este número la indigencia flageló a 4.749.000 personas), las mediciones oficiales estimaban la existencia de 15,4 % de hogares en situación de pobreza y 4,4% de hogares en situación de indigencia<sup>135</sup>. Estos datos contrastan sin embargo con los publicados por otras fuentes. La consultora privada ECOLATINA realiza para el primer semestre de 2009 una medición sustancialmente distinta: para esta consultora durante este período la pobreza alcanzó al 31,8 % de la población y la indigencia al 11,7%. Por su parte, el economista Claudio Lozano, representante de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), estimó estos porcentajes en 29,8% (12 millones de personas) y 12,2% (cinco millones de personas), respectivamente.

---

<sup>133</sup> Mide los resultados en términos de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos reales ajustados. Para conocer la información de los países indexados puede accederse al sitio web. <http://hdr.undp.org>.

<sup>134</sup> En 2007 sobre datos tomados en 2005 lo colocaba en el lugar 38 y en 2008 y sobre datos tomados en el año 2006 descendía al puesto 46 con IDH de 0,860.

<sup>135</sup> Las mediciones realizadas por método directo consideran que un hogar es pobre por NBI si sufre al menos una carencia básica. Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) un hogar es pobre por necesidades básicas insatisfechas (NBI) si sufre al menos una de las siguientes carencias : 1) Hacinamiento: más de tres personas por cuarto, 2) Vivienda inadecuada: pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho, 3) Condiciones sanitarias: falta de retrete, 4) Menores no escolarizados: al menos un niño de 6 a 12 años que no asiste a la escuela, 5) Capacidad de subsistencia: cuatro o más personas por miembro ocupado y jefe de hogar que no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria. Existen asimismo métodos de medición indirecta que incorporan valoraciones del tipo línea de indigencia y línea de pobreza. Para el INDEC el concepto de línea de indigencia determina si un hogar cuenta o no con ingresos para cubrir una canasta básica de alimentos (CBA), la línea de pobreza incorpora además otros bienes y servicios no alimentarios tales como transporte, vestimenta, educación, salud, etc. Conformando así la canasta básica total (CBT).

En el otro extremo, la distancia entre el percentil más rico y el más pobre se abisma. En 2001, el percentil más rico de la población<sup>136</sup> ganaba 32 veces lo que el más pobre, luego de subir a 36, en la actualidad la distancia se redujo a 28 veces<sup>137</sup>.

La relevancia de esta información no es sólo contextual si se consideran los números de hogares en situación de pobreza e indigencia y se triangula este dato con el tipo de consumos culturales que realizan los grupos en relación a su poder adquisitivo. El mayor consumo cultural en estos hogares es el de aquellos bienes o servicios que son provistos o a los que se accede de forma gratuita: en el caso de los medios de comunicación masiva, la radio y la televisión abierta. Estos medios alcanzan el 99% y 98%, respectivamente, de penetración en el mercado, (Mastrini-Becerra, 2006) con un promedio de expectación medio de 4 horas diarias. Según el informe “*Que ves cuando me ves*” publicado en el año 2006 por el Laboratorio de Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura de la Nación, el 47% de la población pasa entre 3 y 5 horas frente la pantalla del televisor. Se especifica además que “las mujeres, los jóvenes (hasta 34 años) y las personas de menos recursos suelen ubicarse por “encima de la media”. (79). El triángulo se completa con un dato estructural de gran relevancia: el índice de concentración del mercado televisivo. Según mediciones correspondientes al año 2000, cuatro canales privados dominaban el mercado capturando al 96% de las audiencias, mientras que 4 operadores de cable –sobre un total de 800– concentraban el 68% del mercado<sup>138</sup> (Mastrini-Becerra, 2006:90-1). Cuando se pone en relación esta información con el sistema de medios nacional, se constata que existe una fuerte centralización de la producción y distribución de contenidos desde Capital Federal hacia el resto del país. Un informe<sup>139</sup> publicado por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) en 2009 sobre los contenidos de la TV abierta en el país revelaba que el 70% de las emisiones corresponden a la retransmisión de los dos canales principales: 11 y 13 instalados en Capital Federal y propiedad de los dos grupos multimedia de mayor peso: Telefónica y Clarín respectivamente.

---

<sup>136</sup> El 5% de la población más rica del país que equivale a unos 500.000 hogares.

<sup>137</sup> Revista *Zoom. Política y sociedad en foco*. Formato digital. <http://revista-zoom.com.ar/articulo3030.html>

<sup>138</sup> Esta situación se agrava en 2007 al final del período cuando el gobierno autoriza la fusión de las dos principales operadoras de cable.

<sup>139</sup> Informe: “*Contenidos de la televisión abierta argentina. Origen de la Producción - Tipo de Programas Estructura de Propiedad*”. Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación. Comité Federal de Radiodifusión. COMFER 2009. Accesible en: [www.comfer.gov.ar](http://www.comfer.gov.ar).

Este cuadro de situación es crítico y no sólo tiene lugar en Argentina sino que, como veremos, se replica con diferentes tonos y acentos en los demás países analizados en esta investigación. En efecto, a la hora de problematizar cuestiones centrales para las políticas de comunicación vinculadas al derecho humano a la libertad de expresión, las restricciones al pluralismo y la diversidad, las dificultades severas para el acceso y la participación de la ciudadanía en los medios entre otras, la ecuación entre concentración de la propiedad, centralización de la producción y distribución de contenidos y altos niveles de pobreza –y por ende restricción al acceso a una diversidad de bienes–, se constituye en un *agujero negro* pero no del marxismo occidental (como lo habría formulado Smythe), sino de la economías capitalistas de los países en desarrollo.

Por lo tanto, es en los modos en que los estados favorezcan, restrinjan o impidan la generalización de estas tendencias, donde se encontrarán las claves de lectura productivas para el análisis ya que, como veremos, son los estados, a través de sus políticas públicas, los que centralmente delinear las reglas de juego y la fisonomía que adoptará el sistema de medios de un país. Aun cuando el sistema se haya constituido casi de modo excluyente en torno al sector privado-comercial, es el Estado y no otro actor quien así lo hizo posible. Y por tanto es desde allí desde donde deberán enmendarse las asimetrías y las exclusiones.

En efecto, el sector privado-comercial

“está muy concentrado, cada vez más transnacionalizado pero es, paradójicamente, muy dependiente del Estado, que subsidia a los grandes grupos vía exención y desgravación de impuestos, condonación de deudas, regímenes de promoción, indulgencia con el incumplimiento de la normativa (soterramiento del tendido de la TV por cable; precarización laboral y trabajo en negro; infracción de leyes medioambientales; transferencia de licencias sin previa autorización del organismo de control; violación de horarios de protección al menor; violación de los tiempos y modos de emisión publicitaria), entre otros” (Becerra, 2009a :81).

De esta manera, el Estado actúa en perjuicio de los pequeños actores comerciales y comunitarios pero además se limita a sí mismo cuando no logra diseñar sistemas de medios públicos capaces de competir en cobertura geográfica, diversidad de contenidos y calidad de producción con las propuestas comerciales.

---

#### IV. 1.2 Antecedentes históricos del sistema de medios

---

En Argentina, el sistema de medios audiovisuales, y particularmente la actividad de radiodifusión, es producto de una historia que no tuvo entre sus fundamentos iniciales la concepción de la comunicación como un derecho humano sino como una actividad comercial. Aún cuando en sus primeros años la radio abierta formó parte de las audacias de un grupo de jóvenes<sup>140</sup> que experimentaron las posibilidades de difusión cultural de un medio de comunicación que procedía del fatídico escenario de la Primera Guerra Mundial, el sentido que adquirieron rápidamente las radiocomunicaciones estuvo enfocado en la actividad comercial. El Estado argentino demoró ocho años a partir de la primera transmisión, para definir la separación entre la radiotelegrafía y la radiodifusión. Una serie de intentos fallidos en reglamentar la actividad, sumado a la “falta de un modelo económico capaz de sostener la radiodifusión más allá del impulso de sus pioneros” dieron como resultado una deriva inicial caracterizada por la ausencia de políticas. El sentido que la actividad adoptará finalmente lo da curiosamente quien años más tarde será también el mentor de la introducción de la TV en el país: el empresario Jaime Yankelevich. Fue con él “que la radio ingresó en su madurez económica, planteando un modelo de radiodifusión que, caracterizado por el show y el entretenimiento popular, concentraba una audiencia significativa que a su vez atraía a los anunciantes. Así comenzó el principal modo de financiamiento de la radio hasta nuestros días” (Mastrini, 2005:35).

El nacimiento de la televisión, impulsado por el gobierno peronista en la década del '50, podría haber dado lugar a un modo de concepción diferente del sentido que asumirían las comunicaciones masivas. La primera transmisión oficial que realiza Canal 7 desde Plaza de Mayo el 17 de octubre de 1951 es la de un acto político: la celebración del Día de la Lealtad. A pesar de que el primer canal de TV en Argentina fue un medio apadrinado inicialmente en lo político por el gobierno, tuvo una impronta también comercial, algo que se profundizaría tras el golpe del '55 y, mucho más, con el nacimiento de la TV privada a fines de esa década.

---

<sup>140</sup> Los llamaron “Los locos de la azotea”. Fueron 4 jóvenes: Enrique Susini, Luis Romero Carranza, César Guerrico y Miguel Mujica quienes el 27 de agosto de 1920 inauguraron la historia de la radiofonía argentina transmitiendo la ópera Parsifal desde la terraza del teatro Coliseo de Buenos Aires para 50 receptores. Información extraída del libro *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y Políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004)*. Mastrini G. (ed).

Inicialmente existe una presencia fuerte del Estado que en algún modo emula el modelo intervencionista europeo. Este espíritu, que se plasma en la primera –y hasta 2009 única– ley de radiodifusión promulgada por un gobierno democrático, la 14.241/53, se diluirá abruptamente a partir del derrocamiento del gobierno por el golpe militar del año '55.

Como sostiene Gustavo Bulla, la TV, más allá de que su partida de nacimiento esté fechada en el '51 con Canal 7, adquirió en sentido estricto su personalidad y fisonomía actuales durante la década del '60. “La creación de los canales 9, 11 y 13 de Capital Federal terminó de completar el panorama de la televisión abierta (...) durante esa década se masificó la tenencia de receptores de TV, lo cual redundó en la constitución de un mercado publicitario consolidado” (Bulla; 2005:113).

Desde sus inicios, el sistema fue considerado de interés público, al estilo norteamericano, y no de servicio público, como en los países europeos. El único antecedente de peso que se registra en contrario, se remonta al reporte de la llamada “comisión del '38”, que no tuvo influencia en el rumbo que adoptaron las políticas desde entonces<sup>141</sup>.

A pesar de que el Estado explotó inicialmente frecuencias de radio y TV, su presencia fue subsidiaria al modelo comercial. Esto no implica que el Estado a través de sus gobiernos de turno, no haya tenido importantes intereses en los contenidos que difundían los medios, pero el acento estuvo puesto en el control ideológico antes que en la estructura de propiedad. En efecto, durante los dos primeros gobiernos de Juan D. Perón (1946/1952 -1952/1955) se constata un injerencia directa sobre los medios con la conformación de las 3 cadenas privadas de radio y TV que preveía la ley 14.241. Este sistema podría caracterizarse como “paraestatal” ya que todo se desarrollará en torno al Estado, aún las tres redes funcionarán bajo las directivas del gobierno con un control exhaustivo de contenidos que, se producían desde el sector privado (Arribá, 2005:96).

Por esta razón, no es extraño que desde sus inicios la radio y más tarde la televisión se hayan desarrollado en torno a un tipo de medios: los privado-comerciales. Los llamados medios estatales

---

<sup>141</sup> Según historiza Alicia Korth, durante el año 1938, el presidente Roberto Ortiz, crea la Comisión de Estudio y Reorganización de los Servicios de Radiodifusión, y le encomienda realizar un diagnóstico de la estructura radiofónica argentina que permitiera revertir la situación de “anarquía del éter” en la que se vivía. Los expertos producirán en un breve lapso un exhaustivo informe sobre la situación a nivel nacional. Asimismo y sobre la base del análisis de casos comparados, observarán la existencia de dos modelos de gestión de la radiodifusión a nivel mundial: el modelo americano de interés público sustentado por la publicidad comercial y el modelo de servicio público europeo de explotación oficial o semioficial. El diagnóstico aconseja una intervención activa del Estado y se inclina por la opción europea. Sin embargo, el fallecimiento repentino de Ortiz y su sucesión por el conservador Ramón Castillo, darán por tierra con esta incipiente línea de política. Con los años, el modelo comercial se consolidará y será internalizado como la única opción posible. (Korth, 2005:54-69)

nacen subsidiarios y se consolidan a partir de una “*complementariedad marginal*”<sup>142</sup>. Como efecto colateral, se desarrollan de un modo un tanto atrofiado en relación a la definición de lo público, por su excesivo apego a los gobiernos de turno. La concepción de lo que llamamos el tercer sector de la comunicación no aparecerá delineada en la historia de la radiodifusión en Argentina sino hasta el retorno de la democracia en 1983<sup>143</sup>.

---

#### IV. 1.3 Marco jurídico-normativo

---

Durante el período de análisis definido para esta investigación, que transcurre entre los años 1991 y 2007 la República Argentina ha tenido sustantivas modificaciones en sus políticas de radiodifusión. En los primeros 10 años se enmarcan en la lógica de un modelo económico-político neoliberal, con preeminencia del sector privado comercial en la explotación del espectro y con un conjunto de regulaciones que fueron realizadas a la medida de los regulados. Con posterioridad a esa fecha y luego de la denominada “crisis de 2001”, la política podría calificarse como “ambivalente”. Por una parte se sucederán una serie de medidas regularorias que producen algunos avances en torno a la habilitación de los sectores no lucrativo/comunitario y público que contrastan fuertemente con medidas de protección y beneficios directos e indirectos al sector privado comercial. Como ejemplos pueden citarse la ley N° 25.750 de Protección de Bienes y Patrimonios Culturales promulgada en el año 2003 que reconoce por primera vez en la historia argentina un estatuto diferenciado a las industrias culturales, entre ellas a las de radiodifusión y promueve su protección. En esta línea podría incluirse también el Decreto Ley N° 26.053, mediante el cual se deroga el artículo 45 de la ley 22.885 de radiodifusión, y se habilita a partir de ese momento la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro puedan explotar licencias legalmente, un hecho inédito en la historia de la radiodifusión en el país. El reverso de

---

<sup>142</sup> Categoría presentada por el investigador César Bolaño durante el VII Encuentro de docentes e investigadores del MERCOSUR. ENDICOM. Paraguay 2009.

<sup>143</sup> Larisa Kejval, en una investigación publicada recientemente así lo recuerda: “Muchos las llamaron *truchas*. En realidad, comunitarias, alternativas y populares son los tres adjetivos que las radios emergentes utilizaron con más frecuencia para nombrarse a sí mismas desde su surgimiento hasta la actualidad, a veces privilegiando uno de estos calificativos, otras utilizándolos indistintamente. Este modo de nombrarse habla (...) de un tipo de emisoras sin antecedentes en nuestro país hasta la década de los '80 y de su identificación con un conjunto de prácticas y reflexiones en el campo comunicacional/cultural en América Latina: la comunicación alternativa, la comunicación popular y la comunicación comunitaria” (2009:6). Kejval, Larisa. *Truchas. Los proyectos político-culturales de las radios comunitarias, alternativas y populares argentinas*. Prometeo. Argentina.

estas normas jurídicas, son los beneficios indirectos al sector privado comercial. En el caso de la ley N° 25.750 –mejor conocida como la “Ley Clarín”–, se estima que el objetivo real que buscó la sanción de esta norma fue blindar al grupo Clarín del acoso de sus acreedores externos, fijando un tope máximo de propiedad de medios de radiodifusión argentinos para extranjeros del 30%. En relación a la derogación del artículo 45, el beneficio al sector comercial es indirecto pero puede reconocerse con facilidad, porque si bien formalmente se habilita la explotación de las licencias a personas físicas o jurídicas sin fines de lucro, se restringe explícitamente a aquellas que prestan simultáneamente servicios públicos, con lo cual quedan fuera de juego las cooperativas de servicios públicos del interior del país, únicas con posibilidad de competencia en términos de escala regional frente a los proveedores monopólicos del servicio por cuanto la ley les impide la prestación de TV por cable donde hubiera otro licenciatario<sup>144</sup>.

A fin de historizar las transformaciones en las políticas de RDF específicamente aquellas que llegan a fijarse en una regulación en Argentina durante el período 1991-2007 hemos considerado productivo trazar una línea temporal en la que puedan ordenarse cronológicamente los principales cambios, para su mejor comprensión y posterior comparación con las series de los demás países analizados.

Para entender los sentidos que han adoptado las políticas sobre RDF en Argentina durante este período la primera referencia a considerar es la ley 22.285/80 y su decreto reglamentario N° 286/81 promulgados durante la última dictadura militar que asoló al país entre 1976 y 1983 y que, con modificaciones, constituyó el marco regulatorio vigente hasta octubre de 2009. Se trata de una norma basada en la doctrina de la Seguridad Nacional que garantizaba al Estado un control de los

---

<sup>144</sup> En efecto, el nuevo artículo 45 creado por ley 26.053/05 antes que abrir el juego a todos los actores que históricamente habían permanecido al margen de la posibilidad de explotar licencias de radiodifusión, limitó precisamente al único de ellos con capacidad para establecer una relación de competencia con los proveedores privados comerciales: las cooperativas de servicios públicos del interior del país. Frente a este hecho el jurista cordobés Miguel Julio Rodríguez Villafañe, en representación de la Cooperativa Telefónica de Libertador General San Martín, departamento Ledesma, de la Provincia de Jujuy, realiza una petición de inconstitucionalidad ante el Juzgado Federal N° 2 de Jujuy, que hace lugar a la acción declarativa de certeza interpuesta y declara el 15 de octubre de 2007 nula e inconstitucional la ley 26.053 determinando que la cooperativa puede ser titular de licencias de radiodifusión aún cuando exista otro prestador en la localidad. El texto completo de la ley se encuentra disponible en el Anexo N° 2 de esta investigación.



contenidos y la gestión de los medios, aún cuando estos fuesen administrados por empresas privadas. Postolski y Marino cuentan cómo nació la ley:

“Fue diseñada por funcionarios del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de las principales asociaciones patronales del sector (la Asociación de Radiodifusoras privadas Argentinas –ARPA– y la Asociación de Telerradiodifusoras Argentinas –ATA–), de ahí que su contenido sea el resultado de la coincidencia de los intereses del Estado (control ideológico) y los empresarios (fin de lucro)” (2005: 175).

Los aspectos centrales que fijó esta norma pueden sintetizarse como sigue:

Licenciarios: personas físicas o jurídicas con fines de lucro argentinas o naturalizadas.

Concentración: no permitía la conformación de sociedades de sociedades fijando el objeto social, en torno a la prestación y explotación del servicio de RDF y reglamentando el tope de 20 personas físicas como integrantes.

Capitales extranjeros: en su artículo 8 prohibía expresamente su ingreso.

Multimedios: prohibía su conformación mediante el impedimento a empresas y personas físicas vinculadas a la actividad gráfica de explotar frecuencias de RDF.

Acumulación de licencias: se limitaba a un total de 4. Tres por licenciario, más una obligatoria en zona de frontera. Se autorizaba además la prestación de servicios complementarios de cable y FM.

Conformación de redes de emisión: inicialmente fue prohibida.

Publicidad: sólo permitida en un máximo de 12 minutos por hora para TV y 14 para radio, no acumulables. Sólo se permitía en el espacio destinado a la pauta.

Plazos de concesión: las licencias se otorgaban por 15 años con opción a renovación por 10 más.

Sin dejar de considerar el marco de brutal represión y violación a los derechos humanos que aconteció durante ese período, puede observarse que, en términos estrictamente normativos, existieron en aquella primera formulación límites precisos a la conformación de multimedios, al ingreso de capitales extranjeros y al número máximo de licencias por licenciario, que luego con las reformas introducidas desde el '89 en adelante serán derogadas.

Con el retorno de la democracia al país en diciembre de 1983, se abrió una ventana de oportunidad para la derogación de la ley de la dictadura y para el consecuente cambio de las políticas sobre radiodifusión. En este período, existió un espacio para la puesta en discusión y formulación de las políticas: el Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), un organismo multisectorial y pluripartidario, integrado por representantes del ámbito político,

intelectual y cultural del país<sup>145</sup>. En ese ámbito se discutió y dio forma sobre la base de propuestas anteriormente diseñadas por la Secretaría de Información Pública, a un proyecto de ley que buscó sustituir la ley 22.285 a partir de un cambio filosófico y político. Esa iniciativa, sin embargo, tuvo una corta vida. Fue presentada en el año 1987 pero nunca logró estado parlamentario, sus propuestas de avanzada en materia de política fueron desestimadas por el mismo presidente que había impulsado su discusión.

Según el investigador Sergio Com (2005) esta propuesta apelaba de un modo claro y llano al ciudadano común, le permitía comprender los sentidos y los argumentos –incluso las disidencias– que se proponían en la reforma. El proyecto constituía un punto de partida inmejorable para la reformulación de las políticas de radiodifusión en un continente que lentamente comenzaba a alumbrar un nuevo período de transición democrática. El antecedente del COCODE, como veremos, será el único intento de transformación radical del sistema de medios argentino que tiene lugar entre el retorno de la democracia y el año 2007. Sólo puede ser equiparado en sus fundamentos y líneas de política a la propuesta de proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, presentada durante el gobierno actual de Cristina Fernández, en 2009, y sobre el cual haremos una breve referencia hacia el final de este trabajo por exceder el lapso tomado como objeto de estudio. En efecto, entre los considerandos del proyecto COCODE se destacaba:

- El principio rector que debe prevalecer en la reglamentación es el de asegurar una distribución igualitaria de la libertad, esta idea está íntimamente ligada con el pluralismo, la descentralización y la participación.
- El ambiente ideal para el desarrollo del debate público es el que contempla la participación conjunta de las empresas privadas, los gobiernos y los organismos públicos no gubernamentales. Es por ello que se propone un sistema mixto.
- La libertad de expresión es uno de los derechos humanos fundamentales. Este derecho se relaciona necesariamente con la democracia, un sistema en el cual las decisiones colectivas se toman en el marco de una amplia discusión y debate público. Este derecho tiene dos dimensiones: en su dimensión negativa se debe prohibir toda acción que menoscabe la libertad de expresión. En su dimensión positiva el Estado debe asegurar que todos tengan oportunidad de expresar sus ideas a través de los medios. (COCODE. Ley de radiodifusión. Exposición de Motivos, 1987).

---

<sup>145</sup> El Consejo para la Consolidación de la Democracia fue un órgano asesor del ex presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín, que funcionó desde su creación en 1985 por decreto presidencial hasta su disolución en 1989 por Carlos Saúl Menem.

Sus propuestas centrales de reforma en la política de radiodifusión pueden sintetizarse de este modo: sistema mixto de prestación del servicio de radiodifusión (incluye a prestadores con o sin fines de lucro), descentralización en la toma de decisiones a partir de la creación de una autoridad de aplicación colegiada y de juntas regionales, descentralización en el otorgamiento de las frecuencias, creación de un sistema de medios audiovisuales gubernamental y otro estatal, distribución equitativa de la pauta publicitaria, designación de un defensor del público, creación de un instituto de producción e investigación audiovisual y límites a la propiedad de medios gráficos. (Proyecto COCODE).

Probablemente, por el modo en que subvertía un orden dado el proyecto original del COCODE nunca verá la luz. La versión que llega al Parlamento es degradada y omite los planteos centrales del texto. Según el análisis de Com, “los cambios que se producen en el proyecto enviado al Congreso conformaron un guiño a la actividad privada, al aligerarse los términos de algunos artículos polémicos”. Se eliminaron el canal público no gubernamental, las juntas asesoras y las juntas regionales, se aumentó el tiempo de publicidad permitido a las emisoras comerciales y se restringió el acceso a publicidad a los medios estatales y cooperativas. Con todo, ninguno de los proyectos llegó a tiempo para ser discutido en ambas Cámaras.

Con la dimisión de Raúl Alfonsín y la asunción anticipada del presidente electo Carlos Menem, en 1989, se inicia la década de las reformas neoliberales, que, en materia de radiodifusión, profundizarán la dirección de una política prebendaria en beneficio del empresariado de medios.

La piedra de toque será la ley 23.696 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa, también conocida como Ley Dromi, en relación al entonces ministro de Obras Públicas de la gestión Menem<sup>146</sup>. Si bien no se trató de una ley sobre medios de comunicación específicamente, esta norma abre el camino a un conjunto de privatizaciones de empresas en manos del Estado, específicamente empresas de servicios públicos<sup>147</sup> y medios de comunicación. En relación a estos últimos, se declararon sujetos a privatización los canales de televisión LS 84 TV Canal 11, LS 85

---

<sup>146</sup> Esta ley junto a la 26.697 de Emergencia Económica, constituyeron el basamento jurídico en el que se asentó el “achicamiento” del Estado Argentino y fueron consensuadas previamente con las fuerzas políticas con representación parlamentaria, como condición del traspaso anticipado del poder. El viraje que se produjo a partir de su sanción, implicó un cambio en el modelo económico-político argentino y su alineamiento con el credo neoliberal.

<sup>147</sup> Podemos referir como ejemplo de ello las privatizaciones de ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones), Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles, Subterráneos, YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), Gas del Estado, SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) y Obras Sanitarias, entre otras.

TV Canal 13, las radios LR5 Radio Excelsior y LR3 Radio Belgrano y todos los medios de comunicación administrados por el Estado, con excepción de ATC Canal 7 (LS 82), Radio Nacional Buenos Aires (LRA1) Radiodifusión Argentina al Exterior (RAE) y las emisoras que integran el Servicio Oficial de Radiodifusión.

Los cambios que habilitó la ley 23.696 en radiodifusión sólo se ocuparon de aquel articulado que imponía límites a la obtención de licencias.

El artículo 65 de la ley 23.696 modificó la ley 22.285 de radiodifusión en los siguientes términos:

- Derogó el inciso c) del artículo 43 referido a la multiplicidad de licencias que admitía en distintas áreas primarias hasta tres licencias de radiodifusión sonora o de televisión por licenciatario.
  
- Sustituyó el inciso e) del artículo 45 en el que se fijaban condiciones y requisitos de los licenciatarios. En la ley original el inciso impedía a los licenciatarios ser propietarios o socios de diferentes sociedades de radiodifusión y tener vínculo jurídico o económico con empresas periodísticas nacionales o extranjeras. El nuevo articulado solo conserva la inhabilitación para empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras. De este modo habilita la conformación de multimedios mediante el acceso del sector empresarial de medios gráficos a la radiodifusión y la eliminación de la prohibición de conformar sociedades de sociedades.
  
- Derogó los incisos a) y c) del artículo 46 que fijaban que el objeto social de las empresas de radiodifusión sería exclusivamente la prestación y explotación de servicios de radiodifusión y limitaban el número de socios a 20 personas físicas, respectivamente.
  
- Finalmente, se facultó al PEN a adoptar las medidas necesarias hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión para regular el funcionamiento de los medios no encuadrados en esta disposición. De este modo, el Estado arbitró los mecanismos para la adjudicación de permisos y autorizaciones para la explotación de los servicios complementarios de FM y televisión por cable.

Pero mientras los procesos licitatorios de las empresas estatales fueron ampliamente cuestionados por la prensa, la privatización de los medios de radiodifusión estuvo cubierta por un manto de silencio. El Canal 13 fue concedido a la empresa Artear (Arte Radiotelevisivo Argentino) S.A. sociedad integrada por sociedades presididas por la presidenta y el vicepresidente del diario Clarín y el Canal 11 fue adjudicado a la empresa Telefé (Televisión Federal) integrada por miembros del directorio de Editorial Atlántida, por empresarios no mediáticos (entretenimiento,

construcción), y por un grupo conformado por las televisoras del interior del país conocido como Grupo del Interior.

Estas primeras modificaciones a la ley 22.285 inician la serie de reformas neoliberales que van a caracterizar el período analizado y constituyen sin duda el germen que hizo posible la emergencia de los dos principales actores multimedia que tendrá Argentina en la década del '90: Clarín y Telefónica.

Las principales modificaciones al plexo normativo que se sucedieron a partir de 1989 y hasta el final del gobierno de Carlos Menem en 1999, pueden resumirse como sigue:

- 1) Resolución COMFER 859/90 Modifica la ley de 22.285 permitiendo a la Iglesia Católica ser titular de licencias de RDF en calidad de persona física o jurídica de carácter público, derecho hasta ese momento sólo reservado al Estado.
- 2) Decreto 1771/91: destinado a derogar y modificar algunos de los aspectos centrales del decreto 286 de reglamentación de la ley 22.285. En lo sustancial, es una reforma que por una parte deroga los artículos que avanzaban en el control de contenido de las emisiones y que contenían una fuerte impronta ideológica ligada a la dictadura. Pero también destraba los límites a la publicidad no tradicional (PNT)<sup>148</sup>, reduce los porcentajes mínimos de producción nacional exigidos a las emisoras, y permite la creación de redes de programación, en tanto las estaciones afiliadas garantizaran un 50% de producción propia y mantuviesen todos los derechos a la publicidad que comercializaban en su área de cobertura.
- 3) 1991. Firma del Tratado Bilateral de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre Estados Unidos y Argentina. Este instrumento será ratificado en 1992 por ley N° 24.124 y luego incorporado al derecho positivo merced a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994. En lo esencial habilita la inversión en medios de comunicación argentinos de capitales norteamericanos. A pesar de tratarse de un tratado bilateral, en este punto no mantiene reciprocidad con Estados Unidos, que expresamente exceptúa la propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión de los términos del acuerdo. En 2001, y mediante Res. N° 238-568 Bis la Procuradoría del Tesoro de la Nación determinará que solo los capitales

---

<sup>148</sup> Esta reforma permitió entonces incluir en los programas en forma directa o indirecta publicidad comercial. Esto disparó un crecimiento importante del mercado publicitario.

norteamericanos pueden realizar inversiones en radiodifusión en el país (excepción al art. 46 ley 22.285)<sup>149</sup>.

4) Decreto 1005/99: con el objetivo declarado de que “resulta oportuno revisar algunos de los contenidos de la Ley de Radiodifusión y sus modificatorios, a los efectos de posibilitar su adecuación a las grandes transformaciones operadas en el campo económico, social y tecnológico” este decreto amplió el número máximo de licencias a una misma persona física o jurídica de 4 a 24. Definió, asimismo, que en una misma locación podían acumularse hasta tres licencias (una de radio, una de TV abierta, una de servicios complementarios) siempre que las de radio y TV no fuesen las únicas prestadas por la actividad privada. Incorporó entre los requisitos de los licenciatarios la posibilidad de que personas o empresas extranjeras accedan a licencias, en el marco de acuerdos suscriptos por Argentina con terceros países (Artículo 45, inc. e y 46 inc. b). Por otra parte, y en un nuevo guiño al mercado publicitario, permitió agrupar la publicidad en bloques o segmentos horarios permitiendo de este modo la concentración de anuncios en los horarios *prime time*. Finalmente, habilitó la conformación de redes privadas permanentes y autorizó las transferencias de licencias.

Entre los años 1989 y 1999, merecen destacarse algunas otras medidas regulatorias que avanzaron en la consolidación de un modelo de política pública de RDF, aún por fuera del marco normativo de la ley 22.285, así como movimientos de alianzas estratégicas entre sectores privados que habilitaron la concentración de contenidos específicos.

En relación al primer punto, durante la década del '90 y según historiza el investigador argentino Diego Rossi las frecuencias de UHF (Ultra High Frequency), las más cotizadas en radiodifusión por su alcance y posibilidades de transmisión, “fueron virtualmente liquidadas” con el fin de incrementar la disponibilidad de señales para el sistema codificado (de pago). El COMFER otorgó permisos de explotación de hasta 12 frecuencias y, de este modo, el espectro alcanzó una saturación temprana. (Rossi, 2005:247). Sin embargo, muchas de estas frecuencias de UHF nunca

---

<sup>149</sup> Para la misma época Argentina rubricó tratados de reciprocidad con países europeos de características similares, más no idénticas en lo que atañe a radiodifusión, puesto que no se habilitaban inversiones en el sector. Con todo, los capitales europeos presionaron para obtener el mismo trato que los norteamericanos. En muchos casos se triangularon inversiones mediante empresas europeas con sede en Norteamérica.

La historización y análisis pormenorizados de este acuerdo pueden encontrarse en Marino, Santiago “*Neoliberalismo, comunicación y Políticas públicas: el caso de la Televisión por Cable en Argentina entre 1989-2001*” Tesis de Maestría. Maestría en Comunicación y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. 2007. Mimeo. Págs. 66 a 73.

fueron activadas en televisión codificada, algunas han quedado en *stand by* a la espera de la digitalización de la televisión, mientras que otras fueron traspasadas al sector telecomunicaciones para la expansión de la red de telefonía celular. Las consecuencias de estas medidas para la televisión hertziana han sido no solo la saturación del espectro sino además su privatización.

Según explican Albornoz y Hernández:

“En el caso de la televisión, se otorgaron licencias para explotar servicios de antena comunitaria y MMDS, que culminaron –coincidiendo con el fin de la administración Menem– en la asignación de casi la totalidad de las frecuencias UHF destinadas a la radiodifusión (más de 40 canales) que fueron utilizadas por los canales codificados. Este proceso consolidó la irregularidad de suministrar frecuencias teóricamente reservadas a servicios no onerosos –la radiodifusión– para que empresas comerciales exploten servicios –los complementarios– con cargo para el usuario, sin la existencia de un plan de frecuencias ni una nueva legislación” (Albornoz y Hernández 2005:268-9).

Entre otros efectos colaterales, estas decisiones de política han restringido el acceso del propio Estado a bandas de frecuencia que le permitieran retransmitir a todo el país por aire la señal de televisión pública-estatal que hasta la fecha no llega a cubrir la totalidad del territorio nacional<sup>150</sup>. En esta línea, los acuerdos llevados adelante por nuestro país en el marco del Proyecto TELESUR<sup>151</sup> representan un ejemplo concreto puesto que este canal regional no puede sintonizarse por aire. Sobre este último punto, Sergio Scaravino, funcionario de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), sostenía en el año 2006 que las dificultades para subir la señal a un satélite que retransmita para todo el territorio nacional “están relacionados con una política de comunicación en tanto se trata de programación (...) si hay una decisión política fundada, el Estado tiene la posibilidad de establecer e impulsar cambios, con costos que tendrán que ver eventualmente con la migración de quien esté utilizando un canal UHF que el Estado necesite en función de sus políticas”<sup>152</sup>.

Otra de las cuestiones que de modo central ha configurado los modos de hacer y ver televisión en Argentina en la década del '90 estuvo vinculada a un acuerdo entre privados, en el que

---

<sup>150</sup> Según se informa en el diario Página 12, a julio de 2009 el Estado tiene una deuda histórica “con una buena parte del territorio nacional, donde por aire no llega ningún tipo de canal de televisión. En efecto, hasta el momento son apenas 22 millones de argentinos los que tienen la posibilidad de sintonizar gratuitamente y por aire a la señal de Canal 7, a través de sus 295 repetidoras. O sea que alrededor de 13 millones de habitantes sólo pueden ver el canal público mediante la suscripción a algún tipo de servicio de televisión paga” En: “*Por una TV libre y gratuita*”. Nota de Emmanuel Respighi, 30 de julio de 2009. Diario Página 12. Argentina.

<sup>151</sup> Argentina es socio fundador del proyecto TELESUR junto a Venezuela, Uruguay y Cuba con un capital del 20%.

<sup>152</sup> Entrevista inédita realizada por la autora a los funcionarios públicos Sergio Sacaravino, gerencia de Relaciones Internacionales de la CNC, y Daniel Carletti, Área MERCOSUR CNC. Buenos Aires 2006.

si bien el Estado no tuvo participación directa, actuó “por omisión” permitiendo el avance irrestricto del modelo de pago. El caso al que nos referimos está vinculado a la televisación codificada del fútbol. Sintéticamente podríamos historizar el proceso señalando que hasta el año 1991, la televisación del fútbol se realizó por televisión abierta; durante algunos períodos el servicio fue provisto por la TV pública, más adelante fue cobrando protagonismo la TV comercial, hasta conseguir la completa migración del fútbol de la pantalla pública a la privada. En 1991, la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) rubrica un contrato de exclusividad con la empresa Televisión Satelital Codificada S. A. (TSC)<sup>153</sup> mediante el cual se le otorga la transmisión de la totalidad de los partidos de fútbol de primera división utilizando un sistema codificado, de pago (*pay per view*). Esta dirección se revierte en agosto de 2009 cuando el Estado argentino compra los derechos de televisación del fútbol y decide que las transmisiones se realizarán por TV abierta y en forma gratuita<sup>154</sup>.

Finalmente, para completar la serie de políticas que se diseñaron y/o implementaron durante el período 1989-1999 por fuera de las reformas a la ley 22.285, podemos anotar la definición “precaria” de un padrón para Televisión Digital Terrestre (TDT) que surge en 1998 durante el segundo mandato de Carlos Menem. Mediante Res. SC N° 2357/98 la República Argentina adoptó el estándar americano ATSC para la transmisión de televisión de alta definición (HDTV). Se trató de una decisión anticipada a nivel mundial, porque *hasta ese momento solo Canadá, Taiwán y Corea del Sur habían optado* (Krakowiak, 2008) y, fundamentalmente, inconsulta tanto a nivel nacional como en el plano regional. En efecto, en la región MERCOSUR, no sólo no existía definición sino que se había firmado un acuerdo para coordinar la decisión de manera conjunta

---

<sup>153</sup> La empresa TSC se conforma a partir de la asociación entre Torneos y Competencias del empresario Carlos Ávila y Artear del grupo Clarín. El empresario paraguayo Carlos Ávila, había fundado en 1981 Torneos y Competencias una empresa que producía y difundía contenidos vinculados al deporte. Actualmente, Torneos y Competencias posee junto al Grupo Clarín dos señales de cable: TyC Sports y TyC Max. El capital accional de TyC esta conformado desde 2008 por Fred Vierra y Luis Nofal (50,1%), Direc TV Latin America (33,2%) y DLJ Merchant Banking (16,7%).

<sup>154</sup> Luego de 18 años en los que se consolidó un modelo de pago en torno al negocio del fútbol, el 11 de agosto de 2009 la AFA decidió rescindir el contrato con la empresa TSC, titular de la comercialización de los derechos de televisación del fútbol argentino. Esta decisión abrió una puerta al gobierno argentino, que en una medida altamente polémica, firmó un contrato por 10 años con la AFA para la transmisión por aire y de manera gratuita de todos los partidos. Esta medida incluye la conformación de alianzas con las televisoras privadas de aire que transmitirán de manera simultánea o complementaria según los días y horarios. La TV codificada podrá acceder a estos contenidos sólo mediante el pago de un cánón como lo hacía hasta la fecha de rescisión del contrato. De este modo mediante una política nacional de alto impacto, el gobierno de Cristina Fernández, revierte en el año 2009 un modo consolidado y monopólico de producción y distribución de contenidos deportivos y coloca en el centro de la agenda pública la discusión sobre el sistema de medios en Argentina.



(Albornoz y Hernández, 2005), hecho que Argentina pasó por alto al tomar esta medida. Las emisiones de prueba se iniciaron en la TV comercial ese mismo año, no así en la pública. En el año 2000, Henocho Aguiar, titular de la Secretaría de Comunicaciones, puso en duda la medida y anunció su inminente revisión entendiendo que se había tomado

“sobre fundamentos incorrectos, con pruebas inexistentes, sin ningún tipo de coordinación con Brasil y basándose en consideraciones falsas sobre la norma europea DVB”. Pese a ello, la resolución nunca se derogó y de hecho sigue vigente hasta el día de hoy. Por lo tanto, si el Estado [decidiera adoptar otro estándar], primero deberá derogar la actual, pudiendo enfrentar demandas de aquellas empresas que afirmen haber invertido, tomando en cuenta el estándar vigente” (Krakowiak, 2008).

La medida será reversada finalmente en 2006 mediante Res. 4/06 del Ministerio de Planificación, que sobre la base de un diagnóstico jurídico de la situación resuelve crear en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones, la Comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital que deberá definir el estándar que el país adoptará<sup>155</sup>.

En los años que siguieron al final de la década menemista y hasta la asunción de Néstor Kirchner en mayo de 2003, los cambios en las políticas sobre radiodifusión en Argentina continuaron su deriva neoliberal. Como bien lo expresa García Leiva:

“el sector de las comunicaciones (...) experimentó simultáneamente procesos de expansión, incorporación intensiva de tecnología, concentración de la propiedad de medios y desembarco del capital extranjero como resultado de la aplicación de políticas neoliberales. Como consecuencia se constituyó una herencia compleja: supervivencia de un marco legal desactualizado y alterado por numerosos decretos y resoluciones, caos administrativo y técnico en los organismos de aplicación, regulaciones y favores concedidos” (García Leiva, 2005:287).

De algún modo, esto explica que con todas las críticas que recibieron las reformas operadas en los '90 desde la oposición política que ahora se encontraba en el poder, fuera muy poco el camino desandado a partir de 1999. El caso emblemático fue el veto de la ley de Radio y Televisión Argentina (RTA) con el que el gobierno de De La Rúa inaugura el período. El proyecto de ley N° 25.208 RTA creaba una sociedad estatal no gubernamental bajo la órbita del Congreso. Había logrado sanción de ambas cámaras el 24 de noviembre de 1999 y fue inexplicablemente vetado por el PEN el 31 de diciembre de ese mismo año. Entre los fundamentos pueden leerse argumentos tales

---

<sup>155</sup> En octubre de 2009 mediante Decreto N° 1148/09 el gobierno Argentino crea el Sistema Argentina de Televisión Digital Terrestre (SATVD-T) basado en el estándar nipón ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial) acoplándose de este modo a Brasil que en 2006 había optado ya por este padrón.

como “que al referirse a los medios electrónicos de comunicación el Proyecto de Ley no contempla que Internet es hoy el medio de comunicación emergente más importante” o que “RTA no podría asumir el carácter de titular exclusivo de un Sistema Integral de Contenidos” como el que se proponía. Se objetaba asimismo que la comisión bicameral que el proyecto creaba fuese la encargada de designar a los miembros del directorio (en lugar del Ejecutivo) y se observaba el modo de administración y financiamiento del sistema. Vale aclarar que el proyecto RTA incluía un aspecto central que aún en la actualidad no está garantizado por ley: el servicio universal, vale decir, se garantizaba a todo habitante de la República Argentina el acceso gratuito a las señales originadas por RTA, de acuerdo a los medios técnicos disponibles en cada caso.

Durante el breve gobierno de la Alianza, los medios estatales continuaron bajo la órbita del gobierno. Luego del veto del proyecto RTA, se crea en 2001 el Sistema Nacional de Medios Públicos mediante decreto N° 94/01, que reagrupó bajo la órbita del PEN los medios pertenecientes al Estado (Servicio Oficial de Radiodifusión, Canal 7, Agencia de Noticias Télam).

En este período se inició un reordenamiento del espectro radioeléctrico que resultaba necesario debido a la caótica situación generada tras una década en la que no se habían llegado a discutir una legislación que habilitara el acceso del sector no lucrativo/comunitario. En la práctica, esto implicó como acción política la persecución de radios “ilegales” y un guiño favorable al empresariado de medios, mediante la aprobación de una reforma en el Código Penal destinada a penalizar las emisiones clandestinas y sancionar a quienes posibilitaran o realizaran conexiones no autorizadas. Las políticas beneficiaron como contraparte a las televisoras y radios “legales” con reducciones impositivas superiores al 60% según decreto 1522/01 (García Leiva, 2005).

La dimisión anticipada de Fernando De La Rúa unida a la grave crisis institucional, social, política y económica que sobrevino, no constituyó terreno propicio para reformas en materia de políticas de comunicación<sup>156</sup>.

En el año 2002 se produjo una reforma importante en términos de ampliación de la cobertura del canal estatal. Mediante decreto de necesidad y urgencia se reformó el artículo 33 inc. a) de la ley de radiodifusión vigente, y se habilitó la instalación de repetidoras del Canal 7, de televisión pública, en todo el territorio nacional. En esta línea el 19 de mayo de 2003 el presidente saliente

---

<sup>156</sup> Durante la crisis del año 2001 fueron asesinadas 39 personas por las fuerzas policiales y de seguridad. Entre diciembre de 2001 y mayo de 2003 se sucedieron 2 funcionarios en ejercicio de la presidencia y 2 presidentes designados por Asamblea Legislativa, el último en esta serie fue Eduardo Duhalde quien gobernó entre 2002 y 2003.

Eduardo Duhalde modificó seis días antes de dejar su mandato el artículo 11 de la ley 22.285 eliminando mediante Decreto 1214/03 la restricción que impedía a las provincias y municipios prestar servicios de radiodifusión por fuera del principio de subsidiariedad fijado en la ley. Los argumentos enunciados en el decreto sostienen que es necesario “garantizar a los habitantes el acceso a servicios abiertos y gratuitos” y, en consecuencia, remover los obstáculos legales que habían impedido hasta la fecha a municipalidades y a provincias prestar el servicio. De esta forma se avanzaba hacia un fortalecimiento de los medios estatales que, aún cuando se nominarán como “medios públicos”, no salieron en ningún momento de la órbita del PEN.

El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asume la Presidencia de la Nación con una legitimidad alcanzada en las urnas del 22% y en un contexto social y político que venía de la catástrofe iniciada en 2001 y profundizada en 2002<sup>157</sup>, y que presentaba las peores cifras económicas y sociales de las que se tuviera memoria.

Había demasiadas urgencias que atender, por lo que nadie estimaba una intervención inmediata en políticas públicas sobre medios de radiodifusión e industrias culturales. Sin embargo, a tan solo 24 días de asumido el Gobierno, se sancionó la ley N° 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, que fija como “política del Estado nacional” la preservación de a) el patrimonio antropológico, histórico, artístico y cultural, b) las empresas dedicadas a la ciencia, tecnología e investigación avanzada que resulten fundamentales para el desarrollo del país, c) actividades e industrias de relevante importancia para la defensa nacional y d) el espectro radioeléctrico y los medios de comunicación. (Art.1, inc. a, b, c, d). Se especificó y definió en este sentido, sólo a los bienes y patrimonios enunciados en el inciso d) entendiendo que son considerados medios de comunicación: diarios, revistas, periódicos y empresas editoriales en general; servicios de radiodifusión y servicios complementarios de radiodifusión; productoras de contenidos audiovisuales y digitales, proveedoras de acceso a Internet y empresas de difusión en vía pública.

La incógnita sobre esta “urgente” necesidad de proteger a la radiodifusión y los medios comienza a develarse en el artículo 2 de la ley que establece que la propiedad de los medios de comunicación “deberá ser de empresas nacionales permitiéndose la participación de empresas

---

<sup>157</sup> Recordemos que el asesinato de los jóvenes piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán se produce durante el enfrentamiento con la policía bonaerense el 26 de julio de 2002 que se conoció como “La masacre de Avellaneda”. Este hecho precipitará el llamado a elecciones para el 27 de abril de 2003 y la dimisión de Eduardo Duhalde.

extranjeras hasta un máximo del 30% del capital” y termina de hacerse explícita en el artículo 5 que, apelando a un juridicismo crítico establece que “el procedimiento y las disposiciones reguladas por el artículo 48 de la Ley N° 24.522 en la redacción establecida por el artículo 13 de la Ley N° 25.589 no regirán para los medios de comunicación enumerados en el artículo 3° de la presente ley en tanto estos sean de propiedad nacional” (Art. 5). El diario Clarín traducía esta información en una nota aparecida al día siguiente de la promulgación de este modo:

“La ley excluye a las empresas mediáticas en proceso de concurso preventivo del mecanismo denominado "*cram down*", previsto en la Ley de Quiebras, que posibilita a los acreedores capitalizar sus deudas mediante la absorción de acciones de las empresas en dificultades y apoderarse de la mayoría del paquete accionario”. (Diario Clarín, 8 de julio de 2003).

La didáctica de la nota era impecable: explicaba que la ley limitaba la inversión de capitales extranjeros y protegía a “las empresas culturales del peligro de desnacionalización”. Sólo omitía explicitar que el principal beneficiario de esa reforma no era otro que el Grupo Clarín, al cual pertenece el diario. En efecto, el endeudamiento externo que se requirió para la expansión multimedia de los ‘90, al que se sumaba la presencia de capitales americanos en el grupo habilitada por el Tratado Bilateral de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones<sup>158</sup> suscripto entre Estados Unidos y Argentina en el año 1991 colocó a Clarín en una situación de colapso que hubiera sido irreversible de no mediar la oportuna intervención del Estado.

Leída en clave positiva, sin embargo, la llamada ley 25.750 –que la vulgata abrevió como “Ley Clarín”– propició el primer límite claro a la extranjerización de la propiedad de los medios de comunicación que se iniciara con el Tratado Bilateral con Estados Unidos y se perfeccionara mediante el decreto 1005/99. Asimismo, sentó las bases para empezar a definir a la radiodifusión y a los medios de comunicación como bien a preservar de las lógicas mercantiles. Sin embargo, esta veta fue escasamente explotada durante esos primeros años<sup>159</sup>.

El 3 de diciembre de ese año se produjo un singular avance desde el PEN, en una dirección diferente. Mediante el decreto 1172/03 de “Mejora de la calidad de la Democracia y de sus

---

<sup>158</sup> Tratado Bilateral Argentina-Estados Unidos. Ratificado por ley 24.124/92 y por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que en su artículo 75 inciso 22, otorga jerarquía constitucional a tratados internacionales y de este modo los incorpora al derecho positivo.

<sup>159</sup> En 2009, con la presentación pública de la propuesta de proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, esta conceptualización adquiere cuerpo y densidad y logra inscribirse en un marco filosófico coherente con los principios del derecho público internacional.

Instituciones” fue habilitado y reglamentado el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. La norma aprobó de modo conjunto cinco reglamentos: 1) Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, 2) Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el Ámbito del Poder Ejecutivo Nacional<sup>160</sup>, 3) Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, 4) Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y 5) Reglamento General de reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. La importancia de esta norma radica en que es el primer avance hacia el acceso a la información pública nacional. Algunas provincias, como Córdoba o Tierra del Fuego, poseen normativa específica de acceso a la información pública, pero esto no tiene un correlato mayor puesto que no existe una ley nacional<sup>161</sup>.

En materia de políticas públicas de comunicación que directa o indirectamente se vincularan al audiovisual o la radiodifusión no se registraron mayores avances durante 2003 desde el Poder Ejecutivo o el Legislativo. La justicia, en cambio avanzó en dos fallos históricos y que fijarían precedente para las transformaciones que se sucederán en los años posteriores: el 1 y el 8 de septiembre de 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 45 de la ley 22.285, que impedía a personas físicas o jurídicas sin fines de lucro ser titulares de licencias de radiodifusión<sup>162</sup>. Para el año 2004 la situación del sector social comunitario seguía estancada y pese al fallo de inconstitucionalidad, el artículo 45 permanecía inamovible. Pero el sector social-comunitario había desarrollado una conciencia cívica y política a lo largo de sus años de lucha por la reivindicación de la comunicación en tanto derecho humano y de la radiodifusión

---

<sup>160</sup> En relación a este punto, la organización civil Poder Ciudadano, realiza un monitoreo del cumplimiento del decreto desde el año 2004. Según se informa, la regulación de la gestión de intereses “es una alternativa válida para promover la participación, la publicidad y el acceso a la información en la gestión pública (...) Frente a los numerosos hechos de corrupción que tuvieron lugar en la Argentina y las consecuentes demandas de transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía y de Ocs (Organizaciones de la Sociedad Civil)”. El Informe 2006 concluye que “la existencia de la norma es un gran avance. Pero la ausencia o poca voluntad de los funcionarios de cumplirla como corresponde o de ciudadanos activos, con intención de “conocer” y de hacer cumplir las normas ejerciendo el control “desde abajo” son fuertes obstáculos para la construcción de una democracia sólida”. Fuente: Informe de Monitoreo Decreto 1172/03. Componente Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Área de Transparencia y Anticorrupción. Poder Ciudadano. Julio 2006.

<sup>161</sup> En efecto, durante el año 2003 un proyecto de ley de acceso a la información pública elaborado en base a un amplio consenso político logra estado parlamentario. Sin embargo, solo obtiene media sanción en Diputados en 2003. Es modificado en Senadores en 2004 y reenviado a la cámara de origen. Vencidos los plazos, pierde estado parlamentario.

<sup>162</sup> La CSJN declaró inconstitucional el artículo 45 de la ley 22.285 en sendas causas patrocinadas por el jurista cordobés Miguel Julio Rodríguez Villafañe caratuladas “Asociación Mutual Carlos Mujica (radio La Ranchada) c/Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional – COMFER)s/amparo” y “Cooperativa de Servicios Públicos y Sociales Villa Santa Rosa Ltda.. c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo-COMFER s/acción declarativa de certeza”.

como materialización de ese derecho, de modo que buscó visibilizar su reclamo. El 27 de agosto de 2004, día nacional de la Radiodifusión, la llamada *Coalición por una nueva ley de radiodifusión para la democracia*<sup>163</sup> presentó públicamente un documento que se conoció como “21 puntos”<sup>164</sup>, que repuso viejos ideales ya planteados en el COCODE en 1987, a la vez que situó a la radiodifusión en un marco filosófico diferente. Una delegación de la Coalición procuró presentar la propuesta al entonces Presidente de la Nación, Néstor Kirchner pero solo fue recibida por el secretario Legal y Técnico Carlos Zanini. Los 21 puntos se difundieron ese día por Radio Nacional y su red de repetidoras y por las emisoras comunitarias que integraban la Coalición, pero su recepción social y mediática fue acotada.

El 20 de mayo de 2005 y en una medida que no reconoce precedente, el Poder Ejecutivo dictó el decreto de necesidad y urgencia N° 527 mediante el cual *suspendió* “por el plazo de 10 años los términos que estuvieren transcurriendo de las licencias de servicios de radiodifusión o sus prórrogas” (Art. 1). Los considerandos del decreto giraron en torno a la urgencia por salvaguardar a los medios de radiodifusión de los efectos de la grave crisis de 2001 que había requerido, en el caso de los medios, de la refinanciación de deudas contraídas. “En la actualidad, pese a haberse superado la etapa más difícil de la crisis, la situación de los medios audiovisuales necesita un horizonte de previsibilidad que involucre los plazos mínimamente necesarios para recomponer su situación económico-financiera” fundamentaba el decreto.

Los analistas han coincidido en señalar que este decreto, al igual que la ley 25.750<sup>165</sup>, tuvo razones no escritas: en este caso, las elecciones legislativas de octubre de ese año. El vencimiento

---

<sup>163</sup> La Coalición estuvo constituida por más de 900 organizaciones entre las que se cuentan radios comunitarias, universidades, sindicatos de trabajadores de la comunicación, organismos de derechos humanos, movimientos sociales, movimientos cooperativos, asociaciones de radios de pequeñas y medianas empresas, intelectuales, profesionales y docentes.

<sup>164</sup> Se dijo entonces que el tema era “21 puntos”, uno por cada año de democracia recuperada. Pero también uno por cada año de espera de una nueva ley que incluyera a todos. Se abordaron los siguientes aspectos: libertad de expresión, derecho a la información versus negocio de la comunicación, independencia de los medios, prohibición de la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial, definición del espectro como patrimonio común de la humanidad, promoción de la diversidad y el pluralismo, límites a los monopolios, garantías a los trabajadores de indemnidad intelectual y estética, respeto de los derechos de los artistas y trabajadores de los medios, registro público y abierto de licencias, límites a los licenciatarios, definición de tres sectores de la radiodifusión y reserva de espectro para el sector comunitario, definición de los medios estatales como públicos- no gubernamentales, producción local y regional, responsabilidad mediática del titular de la licencia, desmontaje de las cadenas de emisión, defensoría del público, nueva autoridad federal de aplicación, normalización de los servicios con inclusión.

<sup>165</sup> De la cual se afirma que “o le sobra nombre o le falta texto” ya que no protege explícitamente la producción de contenidos de la industria nacional. En Marino, 2008. Papeles de trabajo AMARC. Mimeo.

de las licencias de radiodifusión no era inminente. Las primeras caducaban en 2007<sup>166</sup>. Sumado a ello, en 2004 se le habían otorgado sendas prórrogas a Canal 11 y Canal 13 lo que dejaba sin sustancia cualquier razonamiento sobre la necesidad y urgencia de esta decisión del PEN. De modo que la medida fue desconcertante y cayó “como balde de agua fría” en el sector comunitario, que aún con fallos de inconstitucionalidad de la CSJN sobre el art. 45 y con el antecedente de una acción política proactiva como fue la entrega pública de los 21 puntos, no había logrado ninguna respuesta.

Pero mayo de 2005 contenía sus propias ambivalencias. En ese mes, el Gobierno nacional firma con una mano el Decreto N° 527 y con la otra el Decreto N° 533 mediante el cual se crea bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación un canal de televisión: *Encuentro*. Por vez primera en Argentina se accedía a un canal educativo y cultural estatal destinado a difundirse mediante el sistema de cable<sup>167</sup>. Sin embargo, sólo existía en su origen una discreta motivación desde el Gobierno nacional, que por entonces decidió que no era oportuno ni necesario emitir por aire. El canal propuso desde sus inicios una programación cultural de excelente factura técnica y estética –al decir de los especialistas–, y rápidamente empezó a ser reconocido por el público por su propuesta de contenidos. Se colocó, por disposición del COMFER, entre los primeros canales de la grilla de los diferentes cables, de manera tal que fue rápidamente conocido por las audiencias. En términos de política pública, *Encuentro* representa una bisagra, no por el hecho de que se haya inscripto al momento de su creación como parte de una política de comunicación más amplia sino porque permitió que se materializaran algunas ideas acerca de cómo puede ser una televisión diferente de la comercial, de cómo el Estado puede motorizar un proyecto de calidad, estético y

---

<sup>166</sup> Si bien un nuevo llamado a licitación, hubiese implicado una modificación en la composición societaria de algunas empresas de televisión que luego de 2003, veían limitado el ingreso de capitales extranjeros a un 30% (caso canal 11) y aún si se considera que la medida favoreció explícitamente a los propietarios de canal 9 “cuya convocatoria de acreedores no podía ser aprobada con los pocos años de licencia que detentaba su por entonces principal accionista Daniel Hadad” (Marino, 2008) lo cierto es que como explica Damián Loreti, aún con matices, el paisaje mediático permitía “clarificar la situación de las licencias en cuatro franjas: la primera es la de los medios que tenían licencias previamente a 1980 y que fueron automáticamente renovadas por la ley de la dictadura. La cuenta comienza con la entrega de los decretos en 1982. Siendo las licencias de 15 años más 10 de una prórroga legal (...) tales plazos vencerían en 2007 (...) La segunda es la de los medios entregados por la privatización a fines de la dictadura, esos plazos podrían estar venciendo a fines de 2008 o 2009. Una tercera es la de las privatizaciones de 1989/90. Tales licencias vencerían en 2014. Y las del proceso de normalización del espectro de 1999 con sus revisiones posteriores (...)” En Informe Especial/Decreto 527. Boletín DRC. Año 3. N° 8 Julio 2005. Pág.3

<sup>167</sup> Quien aportó la idea originalmente fue el cineasta argentino Tristán Bauer, presidente desde diciembre de 2009 de Radio y Televisión Argentina (RTA) el organismo que regula los medios públicos en Argentina desde la sanción de la ley N° 26.522/09.

entretenido y, en definitiva, de cuáles son los lugares por donde empezar a pensar en una opción de televisión pública-no gubernamental, en un país que no tiene memoria sobre ello, sencillamente porque nunca tuvo esa experiencia.

Aún cuando la discusión sobre la necesidad de reestructurar un sistema de medios que contemplara la existencia de tres sectores de la radiodifusión no se había materializado en el discurso oficial, luego del desencanto que produjo “el 527”, el gobierno nacional tomó algunas decisiones encaminadas a reparar exclusiones históricas. Una de ellas, fue la creación del canal estatal *Encuentro*, otra de gran importancia, estuvo dirigida al sector social-comunitario y fue producto del acuerdo entre el gobierno y un arco político de centro izquierda representado en el Congreso.

Mediante la Ley N° 26.053 el 14 de agosto de 2005 el Congreso de la Nación sustituyó el polémico artículo 45, habilitando por primera vez en la historia legislativa de la radiodifusión argentina el ingreso de personas físicas o jurídicas sin fines de lucro a la explotación de licencias de radio y televisión.

El reverso de esta norma jurídica, sin embargo, evidencia una generación de beneficios indirectos hacia el sector privado-comercial, por cuanto la derogación del artículo 45 habilitó formalmente la explotación de las licencias a personas físicas o jurídicas sin fines de lucro pero restringió explícitamente a aquellas que prestan simultáneamente servicios públicos, disposición que dejó fuera de juego a las cooperativas de servicios públicos del interior del país, únicas con posibilidad de competencia en términos de escala regional frente a los proveedores monopólicos del servicio<sup>168</sup>.

Hacia 2006, el proceso de regularización de las frecuencias se había encaminado. A partir del resultado del censo de estaciones de radiodifusión pertenecientes a entidades sin fines de lucro convocado en diciembre de 2005, el Estado pudo conformar un primer grupo de emisoras

---

<sup>168</sup> En efecto, el nuevo artículo 45 creado por ley 26.053/05 antes que abrir el juego a todos los actores que históricamente habían permanecido al margen de la posibilidad de explotar licencias de radiodifusión, limitó precisamente al único de ellos con capacidad para establecer una relación de competencia con los proveedores privados comerciales: las cooperativas de servicios públicos del interior del país. Frente a este hecho el jurista cordobés Dr. Miguel Julio Rodríguez Villafañe en representación de la Cooperativa Telefónica de Libertador General San Martín, departamento Ledesma, de la Provincia de Jujuy, realiza una petición de inconstitucionalidad ante el Juzgado Federal N° 2 de Jujuy, que hace lugar a la acción declarativa de certeza interpuesta y declara el 15 de octubre de 2007 nula e inconstitucional la ley 26.053 determinando que la cooperativa puede ser titular de licencias de radiodifusión aún cuando exista otro prestador en la localidad



destinadas a obtener habilitación legal. Mediante resolución 753, el 5 de mayo de 2006 el COMFER reconoció el funcionamiento y la titularidad de 126 emisoras pertenecientes a organizaciones del sector social comunitario.

El 8 de diciembre de 2007, en su último día hábil de gobierno, Néstor Kirchner autorizó la fusión entre las dos mayores operadoras de cable de la Argentina: Multicanal y Cablevisión. De este modo, el grupo multimedia del que formarían parte desde entonces las cableras, alcanzaba un mercado del 70% de los abonados del país<sup>169</sup>. Así, el presidente saliente trazaba un círculo perfecto, iniciado con la ley de Protección de Bienes y Patrimonios Culturales y finalizado con la autorización de una fusión que volvía a beneficiar al mismo grupo multimedia, sin que mediara ninguna explicación para este mecenazgo estatal. Las políticas de comunicación en diálogo con el neoliberalismo de los '90 antes que con los preceptos democratizadores de los '70, continuaron favoreciendo la dimensión mercantil de la comunicación, que marcó a fuego toda la historia de la radiodifusión en Argentina, y que había sido fijada en una norma durante la dictadura: la ley 22.285/80. Los empresarios de medios, acostumbrados al buen trato, pidieron lo que necesitaban y el Estado fue un obediente proveedor. Aún cuando en otros planos de la política había podido formular con claridad su defensa irrestricta sobre los derechos humanos, el gobierno de Néstor Kirchner no consiguió encauzar con coherencia las políticas de comunicación en esta dirección, y siguió *regulando a la medida de los regulados* (Mastrini, 2005).

Lo acontecido luego de finalizado el mandato de Néstor Kirchner, se encuentra formalmente fuera del período de análisis demarcado para esta investigación. Sin embargo realizaremos una breve referencia a este período histórico en el que acontece una de las transformaciones más significativas en la historia de las políticas de radiodifusión en el país, y cuyo impacto a nivel regional ententemos ha sido significativo: nos referimos a la discusión pública y posterior sanción a fines del año 2009 de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El 10 de diciembre de 2007 asume su mandato Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente, con una legitimidad alcanzada en las urnas del 46,3%.

---

<sup>169</sup> Si bien los voceros de las empresas postularon que se quedaban con 2,7 millones de clientes sobre un total de 5,7 millones (lo cual sería equivalente a un 47%) los técnicos afirman que aquella cifra debe sumarse “a los porcentajes que Clarín aún posee en Supercanal Holding, Teledigital (operadores en el interior del país) y en la sociedad licenciataria de DirectTV Argentina, con lo cual el control del mercado se elevaría a casi el 70 por ciento” Página 12. 8/12/2007.

Poco después de cumplir sus 100 días de gobierno, el 16 de abril de 2008, recibe a la Coalición por una Radiodifusión Democrática y se compromete a “presentar y dar un decisivo impulso a un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisuales que reemplace la Ley de Radiodifusión de la dictadura militar”<sup>170</sup> tomando como base el documento con los *21 puntos* elaborados en 2004 por esta organización.

En un ciclo de reuniones amplio, la Presidenta recibirá en el transcurso del mes siguiente a representantes de universidades, asociaciones de actores, cámaras empresariales de medios, sindicatos y productores independientes, dando renovado impulso a una discusión sobre radiodifusión que no se había desempolvado desde fines de los ´80, y haciendo público un debate que empezó a formar parte de las agendas de los medios de comunicación.

Pero esta iniciativa no tenía condiciones sociales y políticas para su desarrollo. El gobierno había firmado una resolución el 10 de marzo de ese año que definía un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de granos, cuyo efecto inmediato consistía en el incremento de los aranceles para las exportaciones agrarias de mayor volumen: la soja. Ésa fue la piedra de toque para un conflicto que, entre sus efectos políticos sobresalientes, implicó la reorganización de la oposición en torno a una meta en común y una fractura en la alianza oficialista, que tendrá como punto culmine la derrota en el Congreso del proyecto conocido como resolución 125. En el plano discursivo el conflicto hizo lugar a la emergencia de una polarización de las posiciones en la fórmula campo vs. gobierno, en la que los medios de comunicación jugaron un papel central.

Durante los meses álgidos del denominado “conflicto del campo” muchos medios de comunicación polarizaron sus posiciones a favor del sector agroexportador, y llegaron a equiparar el reclamo de un sector con las políticas de un Estado. A tal punto que la televisión transmitió los principales hitos del conflicto –cortes de ruta, debates parlamentarios, conferencias de prensa– a pantalla dividida y con una tendencia empática hacia el sector en conflicto.

El Gobierno nacional quedó muy dañado. Su enfrentamiento desde entonces con el multimedio Clarín tomó estado público y cambió el PH de una relación entre antiguos aliados (Mochkofsky, 2011).

---

<sup>170</sup> Carta a la Presidenta Cristina Fernández. Presentada por la Coalición por una Radiodifusión Democrática el 30 de julio de 2008.

Luego de las rondas de consulta que el Gobierno había establecido entre abril y mayo de 2008 en torno a la posibilidad de cambiar la ley de radiodifusión vigente, el proyecto quedó congelado. Las organizaciones nucleadas en la Coalición entendieron que resultaba necesario intervenir para que se continuara el debate pero esta vez lo hicieron tomando una posición política que vinculó las situaciones de concentración que se verificaban en el sector agro exportador a las que, de un modo correlativo existían en el sector de los medios de comunicación. En igual sentido, se pronunció el espacio “Carta Abierta”<sup>171</sup> creado por intelectuales argentinos como lugar político para la reflexión y análisis en torno a la grave crisis institucional que tenía lugar. Desde este espacio nombraron el momento como “un clima destituyente”. En las cartas publicadas desde el mes de mayo se aludió al choque del “complejo agromediático” con el gobierno, entendiendo que el sector agropecuario y los principales medios de comunicación en la Argentina tenían no sólo ideas en común sino intereses económicos articulados, a pesar de la proclamada independencia con la que estos medios se presentaban a la opinión pública.

En su segunda carta pública titulada “*Por una nueva redistribución del espacio de las comunicaciones*”, publicada el 4 de junio de 2008, podía leerse:

No se trata de imaginar conspiraciones ni tampoco de pensar de modo simplificador y añejo en el poder mecánico de los mensajes massmediáticos. Pero se trata, sí, de reconocer en los medios masivos a los operadores privilegiados del modo en el que se articulan y escanden discursos de amplia circulación social.

Las distorsiones de la información denunciadas se contagiaron más adelante también hacia la propuesta de cambio que el Gobierno prometía impulsar. Se aludió desde los medios privados a esta nueva ley como “una ley mordaza” o “ley de control de medios”, que avanzaría sobre la libertad de prensa y la libertad de expresión y hasta llegó a decirse que “la mejor ley de prensa es la que no existe”<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> El espacio “Carta Abierta” se presentó públicamente el 13 de mayo de 2008 en la librería Gandhi de Buenos Aires, en una mesa conformada por Horacio Verbitsky, Nicolás Casullo, Ricardo Forster y Jaime Sorín. La primera de las cartas fue firmada por más de 750 intelectuales, entre los que se contaron decanos de la UBA, David Viñas, Norberto Galasso, Noé Jitrik, Eduardo Grüner, Horacio González y José Pablo Feinmann, entre otros. Para la segunda carta el grupo se había duplicado en número: 1500 intelectuales de las ciencias, el arte, el periodismo, la literatura, el feminismo y el psicoanálisis suscribieron ese mensaje.

<sup>172</sup> Editorial del diario La Nación, publicado en ocasión del día mundial de la Libertad de expresión, titulada “La futura ley de radiodifusión”. 23 de mayo de 2008.

En este sentido, Carta Abierta ya señalaba en su tercera entrega:

Algo ha sucedido en los vínculos entre las palabras y los hechos: un disloque. Los símbolos han quedado librados a nuevas capturas, a articulaciones contradictorias, a emergencias inadecuadas. (...) hoy las palabras heredadas suelen pronunciarse como un acto de confiscación. (...) un nuevo consenso disciplinador y desinformante.

En el acto inaugural del período ordinario de sesiones del Parlamento de la Nación, el 1º de marzo de 2009, la presidenta Cristina Fernández renovó la apuesta: anunció que durante este año se realizaría la discusión sobre la nueva ley en sede parlamentaria. Decidida a sostener esta dirección política, el 18 de marzo de 2009, presentó en el Teatro Argentino de La Plata la propuesta de proyecto de ley Servicios de Comunicación Audiovisual, un texto de 148 páginas que fue tempranamente valorado en forma positiva por el Relator Especial sobre Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de Naciones Unidas ONU, Frank La Rue.

La propuesta tomaba como base los *21 puntos* presentados en 2004 por la *Coalición por una Radiodifusión Democrática* y sobre este material y un estudio de legislación comparada que recupera experiencias de regulación a nivel mundial, impulsaba un cambio filosófico: dejar de considerar a la comunicación como mercancía para hacerlo en términos de derecho humano, se reconocía de este modo el peso del orden público internacional consagrado desde hace décadas en pactos, tratados y acuerdos que Argentina ha incorporado a su derecho positivo. Se reconocía asimismo la existencia de tres sectores de la comunicación: público, privado-comercial y privado sin fines de lucro (comunitario) y se avanzaba en la redistribución del espectro con reservas específicas para cada sector. En esta línea, el proyecto proponía limitar el desarrollo de monopolios mediante la fijación de cuotas de mercado máximas –considerando variables geográficas y poblacionales–, límites a la propiedad cruzada y a las sociedades de sociedades. Adicionalmente realizaba especificaciones sobre los nuevos desarrollos tecnológicos y los modelos de negocios vinculados al triple play y la radiodifusión digital. Entre otras cosas se creaba una nueva autoridad federal de aplicación y la defensoría del público<sup>173</sup>.

A partir de esta presentación pública la propuesta recorrió el país en el marco de 24 foros organizados por el COMFER a los que adhirieron 25 universidades públicas y 11 gobernaciones. Se realizaron paralelamente 80 reuniones entre especialistas en torno al debate del texto propuesto. Todo ello con el fin de discutir públicamente la propuesta y mejorarla en base a estos aportes para

---

<sup>173</sup> El texto completo puede consultarse en [www.afsca.gov.ar](http://www.afsca.gov.ar).

su posterior presentación en el Parlamento, hecho que finalmente ocurrió el 27 de agosto de 2009, día nacional de la radiodifusión argentina.

En términos de política de comunicación, el envío al Parlamento del proyecto de ley cierra un primer semestre de 2009 donde ya se habían producido decisiones importantes:

- En mayo se había habilitado nuevamente la venta de pliegos para cable operadores vedada por casi una década.

- El 29 de julio, mediante Decreto 943, se daba inicio a las labores destinadas a la instalación, funcionamiento y operación de un sistema de TV satelital público a nivel nacional que se implementaría desde 2010, y permitiría la recepción gratuita, por aire, de un paquete de señales informativas, de entretenimiento, culturales y deportivas, y eventualmente, habilitaría la llegada de Canal 7 al 40% de la población a la que aún no alcanzaba.

- Y, en lo que podríamos llamar metafóricamente “el pase del año”, el 20 de agosto el Estado suscribía un acuerdo por 10 años con la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) para la adquisición de los derechos de televisación del fútbol que serían emitidos a partir de ese momento por TV abierta (pública y privada). Esto ocurría luego de que esta asociación decidiera terminar de modo anticipado el contrato con la empresa que comercializaba la transmisión del fútbol de modo codificado desde hacía 18 años.

En la madrugada del 10 de octubre de 2009, luego de poco más de 40 días de discusión y debates públicos y en sede parlamentaria, fue aprobada la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522. Ese mismo día fue sancionada por el Poder Ejecutivo Nacional.

La norma es singular en muchos aspectos y representa un hito en términos de regulaciones sobre el audiovisual en el país. Pero además ha sido considerada en la mayor parte de los países de America Latina, por Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e incluso por los Relatores de Libertad de Expresión de OEA y ONU como una norma ejemplar.

En efecto, a diferencia de otras leyes el proyecto que da lugar a esta norma fue discutido públicamente y modificado en función de los cientos de aportes recibidos por parte de los participantes de los foros públicos convocados a tales fines. Ya en sede parlamentaria, fue debatido, y ajustado no sólo en función de la labor parlamentaria de las comisiones, sino adicionalmente a partir de los insumos aportados por las Audiencias Públicas convocadas desde el Senado en las que muchos otros actores públicos y privados sumaron sus argumentos. En total se realizaron 170

reformas sobre el proyecto presentado por el PEN. El texto posee dos tipos de notas además del articulado: las primeras referidas al derecho comparado o a la interpretación del texto del articulado característica que sólo ostentaba con anterioridad el Código Civil, y las segundas correspondientes a los nombres de las personas u organizaciones que realizaron los aportes que dieron lugar a las modificaciones puntuales en el texto. Resulta singular además por otras cuestiones: se apoya en la declaración de los “21 puntos”<sup>174</sup> presentados en 2004 por la CRD, toma el modelo europeo de Servicio de Comunicación Audiovisual, define tres tipos de prestadores: público (estatal y no estatal), privado con fin de lucro y privado sin fin de lucro, asigna sólo a éste último una reserva de 33% del espectro, toma una posición sobre nuevas tecnologías neutra, plantea criterios sobre propiedad, cuotas de participación y principios en función de garantías de libertad de expresión, pluralismo y diversidad, no tiene previsiones sobre calidad de información y no establece restricciones a las emisoras comunitarias (Loreti, 2010).

Asimismo y en comparación con la ley 22.285 se distingue en los siguientes aspectos:

- a) En sus artículos preliminares señala la interpretación de la ley y sus fines. Se define a la actividad como audiovisual y no ya como de radiodifusión porque se incorporan otros servicios como cable e Internet. No se alude a las telecomunicaciones como mecanismo de resguardo frente a las lógicas de comercio de servicios fijadas por la OMC.
- b) Cambia el modo de conformación de las autoridades regularotias a partir de un criterio de representatividad, diversidad y federalismo. Y crea la figura del Defensor del Público.
- c) El mecanismo de asignación de licencias es el de concurso público abierto y permanente con renovación mediante audiencia pública. Para los prestadores que no utilizan espectro se crea un registro. Se otorgan asimismo autorizaciones para medios públicos estatales y no estatales.
- d) Define medidas antimonopólicas limitando el número de licencias y las cuotas de mercado por operador.
- e) Genera un modelo de desconcentración referido a derechos de exhibición y define listados de contenidos relevantes.

---

<sup>174</sup> Se han considerado la mayoría de ellos. Continúan pendientes sin embargo una ley de acceso a la información pública nacional y una regulación específica sobre la forma de administración y los montos de la pauta oficial. Aspectos contemplados en los 21 puntos que no son abordados por esta ley.

- f) Redefine el sistema de medios públicos.
- g) Busca fomentar la producción de contenidos en el interior del país.
- h) Define derechos del público y el derecho de participación en audiencias públicas. (Loreti, 2010).

La norma desde su sanción ha tenido múltiples impedimentos para ser puesta en vigencia en forma integral<sup>175</sup>. A casi tres años de su sanción los balances son asimétricos. Quienes la denostaron por cierto continúan sosteniendo esas posturas. Pero quienes la defendieron explicitan sus matices y diferencias fundamentalmente en relación a los mecanismos para su efectiva implementación<sup>176</sup>.

En el cuadro N° 4 (Ver Anexo 9), se organizan de modo sucinto y diacrónico las principales modificaciones que han tenido lugar en la legislación sobre el sector de la radiodifusión durante el período 1991-2007, discriminada por sectores. Se incorporan además algunos hechos sobresalientes acontecidos por fuera del período de análisis entre 2007 y 2009 en los cuales se percibe un cambio sustantivo en la línea de políticas públicas que dialoga con reformas e iniciativas que acontecieron contemporáneamente en los otros países analizados.

---

#### *IV. 1.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor*

---

Durante el período analizado, en Argentina las áreas que definen las políticas de radiodifusión están centralizadas en torno al Poder Ejecutivo Nacional. De él dependerán de modo directo o indirecto los organismos que se ocuparon de la definición de políticas, administración, fiscalización, regulación y control de la radio y televisión abierta y de pago. En orden jerárquico se ubicaban una Secretaría de Comunicaciones (SeCom), dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Sus funciones: la elaboración, propuesta y ejecución de políticas de comunicación, coordinación y contralor de la prestación de servicios de comunicaciones y representación internacional del país. En relación de dependencia con la SECOM se encuentra la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) organismo técnico facultado con poder de policía sobre del espectro radioeléctrico, asistencia a la SECOM en la actualización y

---

<sup>175</sup> Nos referimos a las sucesivas suspensiones de la ley que la justicia federal dictó con anterioridad a su reglamentación, pero además a las medidas cautelares que posteriormente fueron interpuestas por los grupos multimedia con el objeto de dilatar la adecuación patrimonial que la ley les exige en función del objetivo de desmonopolización. Por otra parte y para establecer los avances producidos puede consultarse “*Ahora dicen que la ley no se aplica. (A dos años de la noche del 9 de octubre)*” Loreti. Damian (2011).

<sup>176</sup> Al respecto puede consultarse entrevista al Dr. Martín Becerra en <http://www.barricadatv.org/?p=231>

elaboración de planes técnicos, prevención y sanción de conductas anti-competitivas y en el ejercicio de la representación nacional ante los organismos y entidades internacionales.

El Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) era el organismo autárquico que regulaba, controlaba y fiscalizaba la instalación y funcionamiento de las emisoras de radio y TV de todo el país. Era por lo tanto la autoridad de aplicación y control específica en Radiodifusión. Hasta 2007 dependió de Secretaría General de la Presidencia, luego en marzo de 2008, mediante Decreto 377/08 es transferido a la Secretaría de Medios/Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional. Desde el retorno de la democracia, en 1983, este organismo estuvo intervenido, para impedir que la autoridad sea conformada, de acuerdo a lo que prescribía la letra de la ley, por un directorio cuyos miembros representen a los comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y los Servicios de Inteligencia. En cuanto a su alcance nacional, el COMFER a pesar de ser definido como organismo federal, tomaba sus decisiones de modo centralizado, el margen de acción de las delegaciones que posee en el interior del país.

En el seno del Poder Legislativo, existían comisiones específicas sobre Comunicación y Libertad de expresión integradas por los diputados o senadores de los diferentes bloques y asesoradas por equipos legales y técnicos. No se habían conformado hasta 2007 Consejos Asesores o Consejos del Audiovisual bajo la órbita del Parlamento como en los casos de Brasil o del organismo regulador como en el caso de Paraguay. Tampoco se registra la existencia de Consejos con independencia de los tres poderes como ocurre en algunos países europeos.

El otorgamiento de las licencias de radio y televisión abierta estuvo fijado por ley entre las atribuciones del PEN. En el caso de los servicios complementarios de modulación de frecuencia (FM) o televisión de pago (con utilización de vínculo físico), el COMFER era el encargado de conceder las autorizaciones o permisos de forma directa. (Ver Figura N° 2. Anexo 9)

---

#### *IV. 1.5 Acceso*

---

Argentina posee un sistema de cobertura de televisión por aire en casi la totalidad del territorio que alcanza una penetración del 98% (Mastrini-Becerra, 2006:81). El servicio universal no estaba fijado como principio en el texto de la ley 22.285. La distribución geográfica de frecuencias por habitante replica los porcentajes de concentración poblacional en cuatro ciudades sosteniendo la



cabecera de las emisiones en la ciudad de Buenos Aires. Según el informe sobre TV abierta publicado en 2008 por el COMFER, existían a esa fecha 49 canales de aire abiertos en todo el país<sup>177</sup>. De ellos solo 5, los llamados “canales de cabecera” (correspondientes a la región del área metropolitana de Buenos Aires y La Plata) retransmiten su programación al resto del país. No existen retransmisiones en un sentido inverso: es decir de las provincias hacia la capital. En total, el porcentaje de programación retransmitida desde estos cinco canales hacia el resto del país es en proporción del 70%, algo más del 20% corresponde a producción propia (según la región), entre 6 y 8 % corresponde a producción extranjera proveniente de Estadios Unidos y sólo un 3% a producción de terceros.

De los cinco canales de cabecera aludidos<sup>178</sup>, solo dos, los canales 11 y 13, concentran un 86% del total. Sólo uno de los canales aludidos, es de gestión público-estatal y alcance nacional: Canal 7. Su señal es retransmitida mediante 293 estaciones repetidoras y llega por aire al 60% de la población.

En cuanto a la TV de pago, Argentina es el país con mayor conexión al cable de la región y el cuarto a nivel mundial después de Canadá, Estados Unidos y Dinamarca. Entre 1992 y 2009 la televisión de pago en su conjunto pasó de tener 200.000 abonados a más de 6.000.000. Para el año 2000, aún cuando más de 800 empresas proveían el servicio, sólo cuatro de ellas concentraban el 68% del mercado (Mastrini-Becerra, 2006).

El acceso a este servicio es, sin embargo, altamente desigual. En un informe publicado en 2006 por el Laboratorio de Industrias Culturales se explicita que “la Patagonia es la zona de mayor desarrollo, dado que cuenta con una penetración del cable superior al 80% de los hogares (15 puntos superior a la media de 65%). En el otro extremo se ubica el Cuyo, donde apenas el 43% de las viviendas cuentan con dicho servicio”<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> 46 canales activos más otras tres licencias que no se encuentran operativas: una de la Universidad de la Plata, otra de la Universidad de Luján, y la tercera del Gobierno Provincial de Salta con licencia para operar en Tartagal el canal 7 en 174-180 MHz. Entre los 49 canales abiertos se incluyen los canales abiertos en UHF. Fuente: COMFER.

<sup>178</sup> Los cinco canales se encuentran ubicados en la Región AMBA - La Plata y son: LS82 Canal 7 (Sistema Nacional de Medios Públicos – Sociedad del Estado.); LS83 Canal 9 (privado comercial) ; LS84 canal 11 (privado comercial); LS85 Canal 13 (privado comercial); LS86 América TV Canal 2 (privado comercial). Este último con un licencia otorgada para la ciudad de La Plata tiene su antena ubicada en el conurbano bonaerense. INFORME CONTENIDOS DE LA TELEVISIÓN ABIERTA ARGENTINA Origen de la Producción – Tipo de Programas Estructura de Propiedad. Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación. Comité Federal de Radiodifusión. Año 2009.

<sup>179</sup> Informe: “Que ves cuando me ves” 2006. Laboratorio de Industrias Culturales. Secretaría de Cultura. Presidencia de la Nación. Pág. 82.

En radio no existen mediciones a nivel nacional. El sector radiofónico se caracteriza por un *bajo nivel de concentración y un mercado fragmentado*, en parte limitado por las leyes que impedían hasta 1999 la formación de cadenas, pero además porque es un sector que por los bajos costos de sus instalaciones para la emisión en FM se ha constituido en el territorio del éter más utilizado por la radiodifusión comunitaria y social. Quizás por esta razón también son las señales de FM antes que la AM las que tendrán un fuerte desarrollo a partir de 1983, con el retorno de la democracia. Según lo consignan Mastrini y Becerra, en el año 2000 se registraba “una importante presencia de radios que [carecían] de permiso legal para emitir. De hecho en el listado de IBOPE en el conjunto de radios identificadas como OTRAS/NO IDENT. FM ocupan el primer lugar con un rating promedio de 2,6” (Mastrini-Becerra 2006:89).

---

#### *IV. 1.6 Los tres sectores de la radiodifusión*

---

Los tres sectores de la radiodifusión mantienen durante el período de análisis una relación de desigualdad y asimetría histórica, tanto en el plano legislativo cuanto en su presencia en el espectro. Como hemos visto en el apartado anterior la televisión de aire es provista en sus contenidos por cinco canales de cabecera y retransmitida en un 70 % para el resto del país. De este porcentaje, el único canal público de aire con alcance nacional solo consigue un 4%. El sector social-comunitario no tiene presencia en la televisión de aire.

El cuadro N° 5 muestra la situación en términos de estructura de propiedad, por sector, tomando como parámetro la división regional sobre la cual trabajaba el COMFER. (Ver Anexo 9).

A nivel nacional, y por aire, se observa entonces la existencia de un canal público nacional (con cobertura limitada del 60%), un canal público del SNMP de alcance provincial, 11 canales públicos provinciales (uno de ellos compartido con la Universidad de Tucumán), dos canales universitarios, dos de la iglesia católica y 29 privados.

La normativa que regulaba la radiodifusión privilegió la permanencia y desarrollo del sector privado comercial hasta el año 2005 en el que se habilita mediante la reforma del articulado de la ley 22.285 el ingreso a la explotación de licencias para personas físicas o jurídicas sin fines de lucro. Salvo por esa habilitación que, como se ha señalado no deja de ser controversial para algunos

---

representantes del sector –tal es el caso de las cooperativas de servicios públicos– no se encontraba otra referencia en la legislación destinada al sector sin fines de lucro. En cuanto al llamado sector público-estatal, su presencia en la legislación ha cobrado peso desde 2001, primero a través de la creación del Sistema Nacional de Medios Públicos, luego en 2002 con la autorización a la expansión de la cobertura de canal 7 mediante la instalación de antenas repetidoras, y más tarde en 2003 con el decreto que revierte el principio de subsidiariedad y en ese sentido autoriza a las provincias y municipios a instalar emisoras de radio y TV. Asimismo en 2005 se crea el canal educativo y cultural Encuentro. Si además se realiza una lectura prospectiva hacia 2009, se encuentra una abundancia de disposiciones estatales en relación a la televisión pública vinculadas a la creación de un sistema de televisión satelital público, y a la adquisición de los derechos de televisación del fútbol. Estas medidas se enmarcaron en una política de mayor aliento vinculada a la discusión pública y parlamentaria de la nueva ley 26.522, en la que sí se contempla la existencia de tres tipos de prestadores, con asignaciones más equitativas y reservas en el uso del espectro. Sobre este punto cabe aclarar que existe una controversia por el acceso al espectro para explotación de radiodifusión sonora ya que el principal actor está constituido por las radios evangélicas que llegan a unas mil en todo el país, seguidas por unas 125 radios católicas (Barros, 2009). A diferencia de las radios católicas, las evangélicas se encuadran en el sector sin fin de lucro.

---

#### *IV.1.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión*

---

El servicio de radiodifusión se prestó desde los inicios de la radiofonía en términos de interés público, de modo que el Estado ha tenido una participación subsidiaria en la promoción y desarrollo de medios y contenidos propios. El modelo de articulación dentro del sistema de medios ha sido planteado históricamente en términos competitivos con prescindencia de una propuesta de medios públicos o sin fines de lucro. Sin embargo, se observa a partir de la aparición de canal Encuentro en 2005 y de las modificaciones operadas para la misma época en la programación del canal 7 –ambos de gestión pública–, una propuesta de contenidos que rompe con el modelo competitivo-comercial, caracterizado por programación semejante en todos los canales y que se organiza en relación al target y en franjas horarias. Se avanza hacia un modelo complementario en el caso de Encuentro y hacia una particular forma de complementariedad competitiva desde el 7. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en las últimas ediciones de los premios a la TV denominados

Martín Fierro, en las que luego de muchas décadas de ausencia la TV pública ha conseguido durante dos años consecutivos importantes reconocimientos. A partir de las recientes transmisiones del torneo de fútbol de Primera División por pantalla abierta y gratuita, el Canal 7 ha llegado a picos de rating de 14 puntos con escasos precedentes.

---

#### *IV.1.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley*

---

A lo largo del período analizado se han introducido normativas que allanaron el ingreso de capitales extranjeros en inversiones destinadas al sector de radiodifusión. En el año 1991 Argentina rubrica con Estados Unidos un Tratado Bilateral de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI) mediante el cual se habilita la inversión de capitales norteamericanos en radiodifusión en Argentina y no se estipulan topes o porcentajes de inversión por cuanto se acuerda precisamente que las inversiones de nacionales y sociedades de una de las partes en el territorio de la otra debe tratarse *en términos no menos favorables* que la que se otorga en situaciones similares a los propios nacionales. Pero, como fue señalado, mientras Argentina no exceptúa a la radiodifusión de las inversiones norteamericanas, su contraparte hará explícita reserva de inversiones en su territorio en sectores estratégicos para su economía y soberanía nacional como el transporte aéreo, la navegación de alta mar y cabotaje, banca, seguros, aduanas, provisión de servicios telefónicos, de comunicaciones satelitales y *la propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radiodifusión*, entre otros. (Marino, 2007)

Este acuerdo resultaba contradictorio con la normativa vigente, por cuanto la ley 22.285 fijaba como condición y requisito personal de los licenciatarios “no tener vinculación jurídica o económica con empresas periodísticas extranjeras” y para las sociedades *no ser filial ni subsidiaria ni estar controlada o dirigida por personas físicas o jurídicas extranjeras* (Art. 45 inc. e y Art. 46 inc. b Ley 22.285). Esta incompatibilidad se resolverá a favor de los capitales norteamericanos en 1994, con la reforma de la Constitución Argentina en la que se reconoce estatus superior al constitucional a los tratados y pactos internacionales rubricados por Argentina y, en consecuencia, se los incorpora al derecho positivo.

Luego, como se ha señalado, la normativa sobre radiodifusión se adecuó, con la modificación del artículo 45 mediante Decreto 1005/99 quedando configurado de este modo: “no

tener vinculación jurídica societaria u otras formas de sujeción con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras salvo que los acuerdos suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad” (Art. 45 inc. e. ley 22.285. Modificación 1999).

En 2001, la Procuraduría del Tesoro de la Nación resolvió que sólo los capitales norteamericanos pueden realizar inversiones en radiodifusión en el país. (Res. N° 238-568 Bis), precisamente en respuesta a los recursos interpuestos por otros países que habían rubricado TBI con Argentina para la misma época y reclamaban este mismo trato, aún cuando no se había acordado en estos otros casos el trato “como nacional” en relación a las inversiones en el sector radiodifusor. En efecto, entre 1990 y 2000 Argentina rubricó 59 TBI<sup>180</sup> con Francia, Italia, Países Bajos, Suecia,

---

<sup>180</sup> El listado de TBI rubricados entre 1990 y 2000 es el siguiente: 1. República Argelina Democrática Popular: Fecha de firma: 04/10/2000; ley aprobatoria: 25.538/02; Vigencia: No informada.; 2. República de la India: Fecha de firma: 20/08/99; ley aprobatoria: 25.540/2002; Vigencia: No informada; 3. República de Nueva Zelanda: Fecha de firma: 27/08/99; ley aprobatoria: 25.539/2002; Vigencia: No informada; 4. Tailandia: Fecha de firma 18/02/2000; ley aprobatoria: 25.532/02; Vigencia: No informada; 5. Filipinas: Fecha de firma 20/09/99; ley aprobatoria: 25.481/01; Vigencia: No informada; 6. Guatemala: Fecha de firma: 21/04/98; ley aprobatoria: 25.350/00; Vigencia: No informada; 7. República de Sudáfrica: Fecha de firma: 23/07/98; ley aprobatoria: 25.352/00; Vigencia: No informada; 8. Nicaragua: Fecha de firma: 10/08/98; ley aprobatoria: 25.351/00; Vigencia: No informada; 9. Federación Rusa: Fecha de firma: 25/06/98; ley aprobatoria: 25.353/00; Vigencia: No informada; 10. Costa Rica: Fecha de firma: 21/05/97; ley aprobatoria: 25.139/99; Vigencia: No informada; 11. El Salvador: Fecha de firma: 09/05/96; ley aprobatoria: 25.023/98; Vigencia: 08/01/99; 12. República Checa: Fecha de firma: 27/09/96; ley aprobatoria: 24.983/98; Vigencia: 23/07/98; 13. Lituania: Fecha de firma: 14/03/96; ley aprobatoria: 24.984/98; Vigencia: 01/09/98 ; 14. Panamá: Fecha de firma: 10/05/96; ley aprobatoria: 24.971 /98; Vigencia: 22/06/98; 15. México: Fecha de firma: 13/11/96; ley aprobatoria: 24.792/98; Vigencia: 22/06/98; 16. Marruecos: Fecha de firma: 13/06/96; ley aprobatoria 24.890/97; Vigencia: No está en vigor; 17. Indonesia: Fecha de firma: 07/11/95; ley aprobatoria: 24.814/97; Vigencia: No esta en vigor; 18. Cuba: Fecha de firma: 30/11/95; ley aprobatoria: 24.770/97; Vigencia: 01/06/97; 19. Vietnam.: Fecha de firma: 03/06/96; ley aprobatoria: 24.778/97; Vigencia: 01/06/97; 20. Israel: Fecha de firma: 23/07/95; ley aprobatoria: 24.771/97; Vigencia: 10/04/97; 21. Australia: Fecha de firma: 23/08/95; ley aprobatoria: 24.728/96; Vigencia: 11/01/97; 22. República de Corea: Fecha de firma: 17/05/94; ley aprobatoria: 24.682/96; Vigencia: 24/09/96; 23. Ucrania: Fecha de firma: 09/08/95; ley aprobatoria: 24.681/96; Vigencia: 06/05/97; 24. Perú: Fecha de firma: 10/11/94; ley aprobatoria: 24.680/96; Vigencia: 24/I0/96; 25. Malasia: Fecha de firma: 06/09/94; ley aprobatoria: 24.613/96; Vigencia: 20/03/96; 26. Finlandia: Fecha de firma: 05/11/93; ley aprobatoria: 24.614/96; Vigencia: 03/05/96; 27. Portugal: Fecha de firma: 06/10/94; ley aprobatoria: 24.593/95; vigencia: 03/05/96; 28. Croacia: Fecha de firma: 02/12/94; ley aprobatoria: 24.563/95; Vigencia: 01/06/96; 29. Jamaica: Fecha de firma: 08/02/94; ley aprobatoria: 24.549/95; vigencia: 01/12/95; 30. 18Venezuela: Fecha de firma: 16/11/93; ley aprobatoria: 24.457/95; Vigencia: 01/07/95; 31. Ecuador: Fecha de firma: 18/02/94; ley aprobatoria: 24.459/95; Vigencia: 01/12/95; 32. Rumania: Fecha de firma: 29/07/93; ley aprobatoria: 24.456/95; Vigencia: 01/05/95; 33. Bolivia: Fecha de firma: 17/03/94; ley aprobatoria: 24.458/95; Vigencia: 01/05/95; 34. Senegal: Fecha de firma: 06/04/93; ley aprobatoria: 24.396/94; Vigencia: No está en vigor; 35. Bulgaria: Fecha de firma: 21/09/93; ley aprobatoria: 24.401/94; Vigencia: 11/03/97; 36. Armenia: Fecha de firma: 06/04/93; ley aprobatoria: 24.395/94; Vigencia: 20/I2/94; 37. Túnez: Fecha de firma: 17/06/92; ley aprobatoria: 24.394/94; Vigencia: 23/01/95; 38. Dinamarca: Fecha de firma: 06/11/92; ley aprobatoria: 24.397/94; Vigencia: 02/02/95; 39. Turquía: Fecha de firma: 08/05/92; ley aprobatoria: 24.340/94; Vigencia: 01/05/95; 40. Hungría: Fecha de firma: 05/02/93; ley aprobatoria: 24.335/94; Vigencia: 01/10/97; 41. República Popular China: Fecha de firma: 05/11/92; ley aprobatoria: 24.324/94; Vigencia: 01/08/94; 42. República de Austria: Fecha de firma: 07/08/92; ley aprobatoria: 24.238/94; Vigencia: 01/01/95; 43. Egipto: Fecha de firma: 11/ 05/92; ley aprobatoria: 24.248/93; Vigencia: 03/I2/93; 44. Países Bajos: Fecha de firma: 20/10/92; ley aprobatoria: 24.352/94; Vigencia: 01/10/94; 45.

Suiza, China, Alemania, España, Chile, Panamá, México, entre otros. Este proceder constituyó uno de los ejes de su política exterior y tal como afirma Peyrou tuvo por objetivo “alentar las inversiones extranjeras protegiéndolas frente a los riesgos derivados de discriminación o privación de justicia por parte del Estado nacional”. Se registra a la fecha un vencimiento de al menos 20 tratados los que siguiendo las cláusulas contractuales, se han renovado automáticamente por períodos de un año.

Las explicaciones a este procedimiento así como las consecuencias que puede traer en un futuro no muy lejano para Argentina son expuestas por Peyrou en estos términos:

“Se suponía que países no confiables política o institucionalmente debían dar seguridades extra a los inversores externos. [Sin embargo] el Brasil no ha concluido ningún tratado similar. Y entre países desarrollados, tampoco existe práctica de firmar tratados como los argentinos.

Los tratados de protección de inversiones firmados reconocen derecho de "trato nacional" y de "nación más favorecida" y la obligación de compensar en caso de expropiación directa o indirecta. Se posibilita a los inversores acudir al arbitraje del CIADI. En general la definición de "inversión" es demasiado amplia y la de "expropiación" demasiado difusa lo que ha permitido interpretar que la devaluación y pesificación son expropiaciones con derecho a indemnización. Los TBI firmados no son exactamente iguales, lo que permite que un inversor de un país pueda utilizar, vía el principio de nación más favorecida, concesiones que la Argentina otorgó a otros países. Así, la "liberalidad" total de las concesiones otorgadas es mayor que la aparente” (2005: 4).

---

#### *IV.1.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión*

---

Como fue señalado en el Capítulo I, los procesos de concentración requieren diferentes formas de crecimiento de las empresas, y se vinculan necesariamente a los procesos de centralización que derivan en formas asimétricas en el desarrollo de algunos grupos o empresas por sobre otros. El crecimiento puede darse de modo interno, por ejemplo, por ampliación de mercado, acumulación, desarrollo de nuevos productos; o externo mediante adquisiciones, fusiones, captación de inversiones (Mastrini-Becerra, 2006). En cualquier caso, este fenómeno adquirirá

---

Gran Bretaña e Irlanda del Norte: Fecha de firma: 11/12/90; ley aprobatoria: 24.184/92; Vigencia: 19/02/93; 46. Bélgica y Luxemburgo: Fecha de firma: 28/06/90; ley aprobatoria 24.123/ 92; Vigencia: 20/05/94; 47. Canadá: Fecha de firma: 05/11/91; ley aprobatoria: 24.125/92; Vigencia: 29/04/93; 48. EE.UU: Fecha de firma: 14/11/91; ley, aprobatoria: 24.124/92; Vigencia: 20/10/94; Acuerdo por Canje de Nota modificatoria del Tratado (AC/P/CJE N:) Vigencia: 31/03/92. Acuerdo por Canje de Nota modificatoria del Tratado: Fecha de firma: 06/11/92; ley aprobatoria: 24.356/94; Vigencia: 20/10/94; 49. Italia: Fecha de firma: 22/05/90; ley aprobatoria: 24.122/92; Vigencia: 14/10/93; 50. Suecia: Fecha de firma: 22/11/91; ley aprobatoria: 24.117/92; Vigencia: 28/09/92, 51. España: Fecha de firma: 03/10/91; ley aprobatoria: 24.118/92; Vigencia 28/09/92; 52. Francia: Fecha de firma: 03/07/91; ley aprobatoria: 24.100/92; Vigencia: 03/03/93; 53. Alemania: Fecha de firma: 09/04/91; ley aprobatoria: 24.098/92; Vigencia: 08/11/93; 54. Suiza: Fecha de firma: 12/04/91; ley aprobatoria: 24.099/92; Vigencia: 06/11/92; 55. Polonia: Fecha de firma: 31/07/91; ley aprobatoria: ley 24.101/92; Vigencia: 01/09/92; 56. Chile: Fecha de firma: 02/08/91; ley aprobatoria: 24.342/93; Vigencia: 01/01/95. Fuente: Rosatti, citado en Alejandro Peyrou 2005.

particularidades cuando se trate de industrias culturales y especialmente cuando estas correspondan al sector radiodifusor, por cuanto la administración del espectro radioeléctrico resultará una zona crítica para la regulación y la administración pública. Los estados deben garantizar un acceso equitativo al espectro, de modo que sin inhibir procesos de crecimiento del sector comercial puedan dar acceso a este recurso a todos los sectores de la radiodifusión.

Esto no fue lo que ocurrió en Argentina durante el período analizado. Como se ha señalado precedentemente, el conjunto de las normativas diseñadas entre 1991 y 2007, las que a su tiempo deben remitirse necesariamente a la ley 22.285/80 diseñaron un escenario que hizo lugar a la conformación de multimedios desde 1989, y al ingreso de capitales extranjeros desde 1991 y, como contraparte, limitó al sector público hasta 2002 y excluyó al comunitario hasta 2005.

En un contexto general de transnacionalización del capital, tuvieron lugar procesos de concentración y centralización en el plano nacional que se plasmaron con diferentes acentos. Se registran durante el período formas de concentración vertical y conglomeral en torno a la conformación de grupos multimedias. Entre los principales grupos de comunicación en el sector radiodifusor se destacan: Grupo Clarín, Grupo Telefónica, Grupo Uno<sup>181</sup> (Mendoza), Grupo Prisa<sup>182</sup>, Cadena 3<sup>183</sup> (Córdoba), Grupo Ick<sup>184</sup> (Santiago del Estero). Sin embargo sus dimensiones e incumbencias muestran asimetrías importantes y momentos históricos diferentes en su conformación. Los principales operadores en el mercado de la TV abierta, TV de pago y radiofonía por volumen de facturación y cuotas de mercado/audiencias son Grupo Clarín y Grupo Telefónica.

Grupo Telefónica ingresa a la Argentina en la década del '90 con la telefonía fija y capitales de origen extranjero. Su crecimiento y expansión en el sector info-comunicacional lo ubican como el grupo de mayor facturación del país con un promedio para el año 2008 de 11.700 millones de pesos. En los primeros años de la década del '90 registra una presencia sostenida en telefonía fija y móvil, Internet, televisión de aire y de pago y radiofonía. Su presencia en el sector radiodifusor al

---

<sup>181</sup> Posee 30 licencias como cable operador y parte de la señal de aire América TV (Canal 2). Asimismo tiene presencia a nivel nacional en radios AM y FM que retransmiten la programación generada en Ciudad de Buenos Aires total o parcialmente.

<sup>182</sup> Posee 11 licencias de radio a nivel nacional. Retransmite la programación generada por sus emisoras de AM y FM generada en Buenos Aires en su totalidad hacia el resto del país.

<sup>183</sup> Multimedia radial. Posee licencias en AM y FM en la ciudad de Córdoba. Su audiencia supera el 75% en esta provincia. Posee 19 licencias de radio a nivel nacional. Retransmite la programación generada en la Ciudad de Córdoba parcialmente o en su totalidad hacia el resto del país.

<sup>184</sup> Posee un multimedia que cuenta con una señal de TV abierta (canal 7) y 31 repetidoras, TV por cable y radios FM.

año 2000 presentaba “un claro dominio del mercado televisivo” con una concentración horizontal alcanzada a través de la adquisición de dos canales de la ciudad de Buenos Aires [100% de Canal 11 y 50% de canal 9] y de 9 del interior del país y con presencia en radios AM y FM de gran audiencia. En alianza con CEI (Citicorp Equitement Investments) detenta la propiedad de Cablevisión (primer operador de cable del país) y de TyC (Torneos y Competencias) señal deportiva de pago (Mastrini-Becerra, 2006:102). En los años que van de 2000 a 2007 el grupo produce una paulatina des inversión en radio, y en TV de aire y de pago. En la actualidad posee en relación al sector sólo Canal 11, y los nueve canales del interior del país.

Grupo Clarín tiene en sus inicios capitales de origen nacional. A partir de la reforma en la legislación sobre radiodifusión en 1989, adquiere la licencia de explotación de Canal 13. Luego, a fines de 1999, inicia un proceso de expansión que lo lleva a tomar crédito internacional y a asociarse con empresas de origen norteamericano. Su actividad de origen es la prensa gráfica, de hecho el diario “Clarín” es el de mayor circulación del país. El grupo posee una facturación al año 2008 de alrededor de 5.700 millones de pesos. Su inversión en el sector de info-comunicación está altamente diversificada y registra importantes niveles de concentración vertical. Al año 2000 tenía presencia en prensa gráfica, TV de aire, TV de pago (cable y satélite), telefonía móvil, Internet y radio. En cada uno de estos sectores “mantenía una fuerte presencia, siendo de mayor difusión global (sumando lectores, abonados, radioescuchas, televidentes etc.)” (Mastrini-Becerra, 2006:98). Asimismo, presentaba integración vertical en relación a la producción y distribución de contenidos en aire y cable. En este período y, específicamente en lo relativo al sector radiodifusor, se desvincula del mercado de la telefonía móvil y redirecciona su estrategia hacia el mercado de la televisión de pago, llegando a una posición dominante en la prestación de este servicio<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Para el año 2009 se computaban inversiones del Grupo Clarín en 5 operadoras de cable: Cablevisión (56%), Multicanal (55%), Cablevisión Digital (48,94%) Teledigital Cable S.A. (49,94%) y Supercanal Holding (20%) Sin contar sus inversiones en la TV de pago satelital, solo estos porcentajes implican una concentración del 47% de los abonados del país. Fuente: Diario Crítica. 30/08/09.



---

## *IV.2 Políticas del audiovisual en Brasil*

---

En esta sección se presenta un análisis de las políticas de radiodifusión diseñadas e implementadas entre 1991 y 2007 en Brasil, tomando en consideración las normativas generales y específicas que regulan el sector durante ese período. Se incluyen referencias al desarrollo de cada uno de los tres sectores de la radiodifusión y a la legislación que los ampara, y se consideran los principales movimientos que desde la sociedad civil han impulsado cambios en la legislación en pos de ampliar el horizonte de la diversidad en el acceso.

---

### *IV.2.1 Aspectos Generales*

---

Su denominación oficial es República Federativa de Brasil. Es el socio más grande de MERCOSUR, y en la actualidad se ha consolidado como la décima economía mundial registrando un PBI de 2 billones de dólares en 2008. Con una superficie estimada en más de 8,5 millones km<sup>2</sup>, su territorio ocupa el quinto lugar a nivel mundial. El crecimiento poblacional es sostenido y alcanza, según las mediciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 2008 a 191,8 millones de habitantes, lo cual lo coloca como el quinto país más habitado del mundo. La distribución de la población es asimétrica y se ubica con preferencia en el litoral y hacia el sur del país. Para el año 1991, cuando se presentan los primeros resultados en base al Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>186</sup>, Brasil se ubicaba en la posición N° 60. En 2008, sobre datos tomados en 2007, el IDH lo ubicó en el puesto 75 sobre una medición total de 179 estados miembros de las Naciones Unidas más Hong Kong y la Autoridad Nacional Palestina, lo que de todos modos lo sitúa como un país con IDH alto<sup>187</sup>. No exento de ambivalencias, este dato debe leerse de modo conjunto con la situación de desigualdad social que se registra de modo persistente en el país. Desde el inicio del período de análisis –1991– hasta al menos el año 2003, cuando asume la presidencia Luiz Inácio Da

---

<sup>186</sup> Se trata de una medida estándar que permite comparar la calidad de vida y la protección de la infancia en países de todo el mundo sobre la base de cuatro vectores: esperanza de vida, alfabetismo, educación y nivel de vida. Según informa el PNUD: “Lo innovador del IDH fue la creación de una estadística única que serviría como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico. El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1”. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/idh/>

<sup>187</sup> La escala completa incluye muy alto, alto, medio, bajo.

Silva y pese a los importantes cambios sociales y económicos que esta gestión ha producido, aún en la actualidad Brasil sigue siendo el país con mayor desigualdad social del mundo<sup>188</sup>.

En efecto, si el IDH se aplica de modo generalizado la calificación es elevada. Pero si se considera la población negra, cae al puesto 108 y si sólo se toma en cuenta a la blanca trepa hasta el lugar 49.

“Un estudio sobre la pobreza indica que entre los pobres, el 63,6 por ciento son negros y entre los indigentes, lo son el 68,8 por ciento. La tasa de analfabetismo es del 19,8 por ciento si se considera a la población negra con más de 15 años de edad y del 8,3 por ciento si hablamos de la población blanca. La tasa de mortalidad infantil en 1996 da una diferencia del 25 por ciento entre negros y blancos (...) en Río de Janeiro y en São Paulo, la probabilidad de que los negros sean muertos por la policía es tres veces mayor. El cuadro aquí rápidamente descrito, a pesar de no ser exhaustivo, indica claramente que hay un amplio contingente de brasileños excluidos del acceso a las condiciones básicas de satisfacción de sus derechos fundamentales. Y también que la pobreza en Brasil tiene cara: es negra y es mujer” (Revista Pueblos. Marzo 2005).

Un estudio del Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), entidad vinculada al Ministerio de Planeamiento, señalaba para el año 2003 que con más de 80 millones de pobres en ese momento, Brasil ocupaba el penúltimo lugar en la distribución de la renta entre 130 países relevados. Indicaba asimismo que el 1% de los brasileños más ricos se apropiaban del 13% de la renta nacional mientras que el 50% más pobre accedía sólo al 13,3 %, lo cual producía una ecuación dramática: un rico obtenía la renta equivalente a 50 pobres.

Medeiros afirmaba para la misma fecha: “La desigualdad en Brasil no sólo es alta sino también extremadamente estable, una indicación clara de que el problema no es circunstancial sino una característica de la estructura de la sociedad brasilera que viene marcando su historia en las últimas décadas”<sup>189</sup>. Para fundamentar su observación el economista analizaba la variación de un índice diseñado para medir la desigualdad conocido como índice de Gini<sup>190</sup>, constatando que, entre 1977 y 2003 el coeficiente se sostuvo en un valor de 0,60 lo cual implica que la desigualdad permaneció estable y en torno a un valor bastante elevado, a pesar de la urbanización, la industrialización, la democratización, la secularización y el crecimiento del producto agregado de la sociedad brasilera (2003:16 y 2004:8-9).

---

<sup>188</sup> Es importante señalar que las divergencias entre altos niveles de pobreza y desigualdad contrastan con el estándar IDH entre otras razones porque en el ranking mundial la renta per cápita de la población brasilera es superior a la que recibe casi tres cuartos de la población mundial.

<sup>189</sup> Texto original en portugués. Traducción propia.

<sup>190</sup> El índice Gini va del 0 al 1 correspondiendo a 0 la ausencia de desigualdad y a 1 la desigualdad máxima.

A partir de 2003 se han registrado variaciones importantes en estas proporciones, pero la brecha entre ricos y pobres persiste. Según informa la Fundación Getulio Vargas (FGV), entre 2003 y 2005 se produjo una reducción de la pobreza del orden del 19,18%. El periodo relevado coincide con los tres primeros años de gobierno del presidente Da Silva. En 2006, y aún cuando la pobreza se redujo al 22,77%, se registró un número superior a 42 millones de personas viviendo en condiciones de pobreza en el país. La contra cara de este dato demuestra que el 10% más rico concentra el 75,5 de los ingresos (Becerra-Mastrini 2009).

Brasil presenta desigualdades estructurales que, según afirma Medeiros, deben vincularse a la brecha existente entre regiones. En sentido inverso al que tiene lugar en el orden mundial, pero quizás a semejanza del panorama que se registra en Argentina, el norte del país es pobre y de baja densidad poblacional, mientras que el sur y el litoral, son ricos y superpoblados. Explica además:

“Las desigualdades regionales en Brasil son notorias. En función de las características sociales y económicas, los geógrafos tradicionalmente dividen el territorio brasilero en cinco áreas reconocidas por el IBGE como las grandes regiones brasileras: Norte, Nordeste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste. Aún cuando todas ellas poseen particularidades, las regiones Sudeste y Sur son claramente más ricas, en términos agregados, mientras la región Nordeste es la más pobre” (2004:8-9).

Las desigualdades sociales y económicas que se dan entre regiones, tiene su correspondencia en el mapa de las comunicaciones brasilero. Las principales cadenas de televisión se ubican geográficamente en Río de Janeiro, San Pablo y Río Grande do Sul.

En 2000, la penetración de radio alcanzaba un 88% con casi tres mil emisoras<sup>191</sup> de alcance local. No se registran emisoras de alcance nacional. En TV abierta la penetración llega al 89,8% (Zenith Optimedia, 2005) con seis redes comerciales de alcance nacional: TV Globo, SBT, Record, TV Gaúcha, Bandeirantes y Rede TV.

Tanto la radio como la TV funcionan en redes irradiando su programación desde los grandes centros urbanos. Las emisoras asociadas, amén de sumarse a la red pueden incluir programación local (Becerra-Mastrini, 2009). En TV, Red Globo llega al 95% del territorio, STB al 79%, Record al 57%, Bandeirantes al 54% y Rede TV al 33% (Zenith Optimedia, 2005). En radio, el mapa resulta más disperso y desconcentrado. Se registran 3.366 emisoras legalmente inscriptas, siendo las de mayor audiencia y volumen de facturación las que transmiten desde Río de Janeiro y San Pablo.

---

<sup>191</sup> Este dato sólo contabiliza las emisoras de radio legalmente inscriptas.

En cuanto a la televisión de pago, Brasil fue el último de los países del MERCOSUR en incorporar este sistema de modo que tanto la instalación de la red como la regulación de este servicio corresponden a la década del '90. Si se comparan los niveles de penetración del cable registrados en Argentina con los de Brasil el resultado es contundente. En 1997 en Brasil existían poco más de 3.300.000 abonados para el conjunto de lo que denominamos TV de pago (MMDS, cable, parabólica, DTH) y sobre este total el cable abarcaba el 70,47% (Caparelli-Dos Santos, 2000). Pese a ello, el porcentaje de habitantes que consumía estos servicios representaba en ese momento, con 151,5 millones de brasileños menos del 5% de la población. Para fines de 2007 y con cerca de 190 millones de habitantes la penetración del cable alcanzaba 4,6 millones de abonados, lo cual implicaba una penetración del 9% en hogares en contraste con Argentina donde para la misma época se registraban casi 6 millones de abonados y la penetración ascendía a más del 50% (Informe de TVTelco Research, 2007). “En términos relativos –señalan Becerra y Mastrini– hay 21 conexiones cada mil brasileños mientras que el promedio sudamericano es de 43 abonos cada mil habitantes. Comparado con los índices de acceso en el Cono Sur, Brasil está lejos de la Argentina (119 abonos), Uruguay (70 abonos) o Chile (49 abonos, siempre cada mil habitantes)” (2009:91).

La estructura de medios se compone por cuatro grupos multimedia que han logrado desarrollar en diferentes momentos de la historia estrategias de posicionamiento regional e internacional. Telefónica representa, por su diversificación y volúmenes de facturación el grupo de mayor peso en términos multimedia. Sin embargo, su fuerte se da en telefonía e Internet y no en medios de radiodifusión. Inversamente existen tres grupos de origen nacional que surgieron a partir de un medio de prensa y más tarde incorporaron emisoras de radio y televisión: O Globo, Abril y SBT. De ellos, el de mayor antigüedad e importancia en términos de audiencia y volúmenes de facturación en TV abierta, de pago y radio es O Globo que inicia su actividad en el rubro en la década del '60. Abril por su parte no incursionará en la radiodifusión sino hasta la década del '90 (Mastrini-Becerra, 2006).

---

#### *IV.2.2 Antecedentes históricos del sistema de medios*

---

Se le atribuye al sacerdote y científico Roberto Landell de Moura la primera emisión de voz humana sin utilización de hilo conductor en Brasil que tuvo lugar el 3 de junio de 1900, 20 años antes de que aconteciera la primera transmisión en Argentina. No obstante, este invento para el cual

Landell obtuvo patentes tanto en Brasil como en Estados Unidos, no fue explotado por el gobierno del país ni por particulares en esos primeros años y, por lo tanto, no llegó a desarrollarse como medio de comunicación masiva<sup>192</sup>.

Es recién el 7 de septiembre de 1922, en la celebración del centenario de la independencia de Brasil cuando la historia registra la primera transmisión oficial de radio realizada desde el Teatro Municipal de Río de Janeiro, que da inicio con el discurso del Presidente de la República Epitácio Pessoa y continúa con la emisión para escasos receptores de sonido de la sinfonía de apertura de la ópera “*O Guarani*” compuesta por el paulista Antonio Carlos Gomes (Tavares, 2008). “Radio Sociedade do Rio de Janeiro - PRA 1”, inaugurada el 20 de abril de 1923 fue la primera emisora privada autorizada a utilizar el espectro radioeléctrico para la propalación masiva. Fue fundada por un erudito: Edgard Roquette-Pinto, dedicado a la antropología y la etnografía principalmente, quien vio en este nuevo medio la posibilidad de concreción de un ideal de educación para las masas entendiendo que “la radio es la escuela de quienes no tienen escuela. Es el periódico de quien no sabe leer, es el maestro de quien no puede ir a la escuela”<sup>193</sup>. El perfil de esta iniciativa fundante del broadcasting en Brasil puede parecer un tanto excéntrico a la luz del formato comercial que finalmente se generalizó. Sin embargo, la visión pionera de Roquette-Pinto vio en la radio un medio de educación y cultura y actuó en consecuencia, no aceptando para su sostenimiento publicidad política o comercial.

“Con el programa de ‘educación en masa’, Rádio Sociedade parecía, en un principio, una extensión de la Academia de Ciencias. Los académicos hacían todo: producían, escribían y presentaban los programas. Nadie era remunerado; se hacía todo por amor al arte. Los académicos también impartían cursos y realizaban conferencias por micrófono en función de sus especialidades: portugués, biología, historia, geografía y hasta silvicultura. En la época, Río de Janeiro, capital de la República, recibía todo tipo de personajes de la esfera cultural y científica, y una de las actividades obligatorias para ellos era visitar las instalaciones de Rádio Sociedade –uno de ellos fue Albert Einstein, en 1925” (Revista Enlaces, 2009).

Radio *Sociedade* tuvo una corta vida puesto que no pudo encontrar medios de autofinanciamiento alternativos a la publicidad y se debilitó frente a la competencia de las radios comerciales. Su fundador decidió donar la totalidad del patrimonio de la emisora al Ministerio de

---

<sup>192</sup> En Brasil obtiene la patente N° 3279 el 9 de marzo de 1901, Privilegio industrial N° 2.833 de Transmisión Fonética a Distancia.

<sup>193</sup> Revista Enlaces. Ministerio de Educación. Gobierno de Chile. Revista N° 8 Año 2. 2009 <http://www.enlaces.cl/index.php?t=54&i=2&cc=465&tm=2>.

Educación en el año 1936 con la esperanza de que la gestión pública garantizaría la continuidad de su anhelo: la educación del pueblo brasileño. Nace así Radio MEC, una radio pública que se convertirá rápidamente también en emisora de TV.

Ese mismo año se funda Radio Nacional, líder en audiencia desde sus inicios y hasta el surgimiento de la TV en la década del '50. Su programación definió un estilo diversificado y atractivo e incluyó radioteatros, musicales en vivo, programas de humor y con los años introdujo importantes informativos como *A Voz do Brasil* en 1938 y el mítico *Reporter Esso*<sup>194</sup>, creado en 1941 durante la Segunda Guerra Mundial.

En 1950 se produce una bisagra histórica con la instalación de la primera estación de TV de Brasil y de Sudamérica. Mattos describe la circunstancia como sigue:

“La televisión brasileña fue inaugurada oficialmente el 18 de septiembre de 1950, en unos precarios estudios ubicados en São Paulo, gracias al pionerismo del periodista Assis Chateaubriand. La Difusora TV-Tupi apareció en una época en que la radio era el medio de comunicación más popular en el país, abarcando a la población brasileña de casi todos los estados. Al contrario de la televisión de Norteamérica, cuyo desarrollo estuvo basado en el poder de la industria cinematográfica, la brasileña se supeditó a la influencia de la radio, inicialmente utilizando su estructura, el mismo formato de su programación, así como sus técnicos y artistas” (Mattos, 1993:45).

El nuevo medio transformó el escenario de las comunicaciones utilizando como estrategia una oferta de contenidos que, inicialmente, imitó a la radio y captó para sí a sus figuras más destacadas.

“Y si la cartelera era verdaderamente diversificada, con telenovelas, noticias, películas, era innegable el liderazgo de los programas musicales. De esa forma, la televisión nació, aprendió a andar y creció anclada en la música brasileña: no sólo la vigente, sino también la resultante de los nuevos movimientos que revolucionaron el país entre los años cincuenta y sesenta: Bossa Nova, Jovem Guarda y Tropicalismo” (Tavares, 2009).

Surgen en estos años los primeros canales de televisión: además de TV Tupi, encontramos TV Nacional, TV Río, TV Paulista, TV Continental, TV Excelsior y TV Record, los cuales tendrán su época de desarrollo y esplendor por aproximadamente 20 años cuando empezarán a desaparecer absorbidas por las grandes redes que siguieron el modelo de O Globo.

---

<sup>194</sup> La historia cuenta que la credibilidad de este noticiero era tan grande que hasta que el Reporter no dio la noticia sobre el final de la Guerra el público no lo creyó. Tan era su influencia que en esos días un periódico escribió que “la guerra solo acabó cuando el Reporter Esso dio la noticia”. Lo mismo ocurrió en ocasión del suicidio del Presidente Getúlio Vargas: sólo luego de que Eron Domíngues, el locutor que dio voz al informativo, leyó la noticia, la gente salió a la calle. Consulta realizada en el sitio: [www.ebc.com.br](http://www.ebc.com.br).

Para una periodización completa de la historia de la TV en Brasil desde sus inicios, podemos recuperar la propuesta de Mattos, en la que se definen cuatro fases cronológicas que se corresponden con los contextos social, económico y cultural del país, cada una de las cuales da inicio con acontecimientos que directa o indirectamente han tenido influencia en el desarrollo del medio. Estas son: 1) La fase elitista (1950-1964), 2) La fase populista (1964-1975), 3) La fase de desarrollo tecnológico (1975-1985) y 4) la fase de transición y expansión transnacional (1985-1990). (Mattos, 1993:52). La fase 1 se origina naturalmente con la instalación de la primera planta transmisora: TV-Tupi. Se denomina de este modo puesto que según lo analiza Mattos, en esta etapa la TV transmite para una audiencia limitada a unos 200 aparatos de un altísimo costo –tres veces superior al de un fonógrafo–, por lo cual puede afirmarse que “durante los primeros dos años la televisión no fue otra cosa que un sofisticado juguete para las elites brasileras” (1993:53). A fin de popularizar el medio, se consignan acciones novedosas impulsadas por Assis Chateaubriand, como instalar televisores en las plazas públicas y otras más frontales como la apelación directa a la compra de televisores como modo de apoyar el desarrollo de este proyecto comercial<sup>195</sup>. En contenidos se producen durante estos años las primeras telenovelas y los telediarios, entre los que se destaca el *Reporter Esso* para TV y desde 1962 se realizan las primeras experiencias de televisión educativa. La incorporación de la tecnología del videotape permitirá en esta etapa inicial la distribución diaria de contenidos (se transmitían los mismos programas durante varios días) lo cual contribuye a generar de modo progresivo el hábito de ver televisión a diario.

La fase 2 debe su denominación al impulso que se procura dar a los medios de comunicación masiva en pos de un proyecto socioeconómico de desarrollo nacional. Es una etapa caracterizada por la profesionalización de la producción, la ampliación del mercado, la creación de infraestructura a nivel nacional y por la absorción de modelos administrativos, de programación y producción que reproducen el modelo norteamericano. Su inicio coincide con el del régimen militar que se prolongará por 21 años, hasta 1985. Durante este período se producen profundas transformaciones en el sistema de medios brasileiro. En primer lugar se establece una relación

---

<sup>195</sup> Mattos, citando a Simões, ilustra esta interpelación a las audiencias con el texto de un comercial de la época: “¿Quieres o no quieres televisión? ¡Para hacer de la televisión una realidad en Brasil, un consorcio radio-periodístico invirtió millones de cruzeiros; Ahora es tu turno. ¿Cuál será tu contribución para apoyar tan grande empresa? De tu apoyo dependerá el progreso, en nuestra patria, de esta maravilla de la ciencia electrónica. Aplaudir y gritar de admiración es loable, pero no es suficiente. ¡Tu ayuda será efectiva solamente cuando compres un aparato de TV!” Mattos, 1993:53.

estrecha entre compañías estatales, compañías nacionales y corporaciones multinacionales. El Estado militar logra mediante su participación como inversor y a través de la normativa vigente una influencia decisiva en los medios. Asimismo el 23 de abril de 1965 inicia sus transmisiones Canal 4 TV Globo Ltda., fundada por el empresario Roberto Marinho, plataforma sobre la cual se edificará el imperio O Globo.

En 1967 Marinho suscribe un polémico acuerdo con el grupo norteamericano Time/Life, que le reportará ingresos millonarios destinados a la expansión de la red televisiva, a la actualización tecnológica y a la producción de contenidos. En esta fase se produce el llamado *boom* de la telenovela brasilera, para el mercado nacional e internacional. En el inicio de la serie encontramos a la famosa “El derecho de nacer” de 1964. Tal como señala Mattos, existen razones internas para esta explosión de contenidos de ficción: la persistente censura a la que otros contenidos no-ficcionales eran sometidos como práctica habitual. No obstante se destaca en estos años el desarrollo de los telediarios en vivo.

En la fase 3 de desarrollo tecnológico, a la censura del gobierno sobre los contenidos de los informativos se sumó la autocensura de los propios medios que generaron una suerte de realidad paralela a la medida del régimen en lo que se conoció como “El fantástico show de la vida”: una televisión bella, colorida, de impecable factura técnica y, como contrapartida, elidida de la realidad. La distorsión informativa dio lugar a un contexto que podría calificarse de enajenante, al punto de producir la siguiente declaración del presidente Médici en 1973:

“Me siento feliz, todas las noches, cuando enciendo el televisor y veo las noticias. Cuando las noticias nos informan de las huelgas, agitaciones, intentos de asesinatos y de conflictos en numerosas partes del mundo, Brasil avanza en paz en dirección del desarrollo. Es como si tomara un tranquilizador después de un día de trabajo” (Mattos: 1993:64).

Hacia el final del período esta situación empezó a modificarse puesto que se suspendieron las habituales censuras previas a noticieros y programas de televisión, en coincidencia con la campaña política por las elecciones directas de 1984.

Esta etapa se caracterizó en términos de desarrollo tecnológico por la consolidación de una infraestructura que permitió la estandarización de la programación y la creación de cadenas de televisión. El abaratamiento de los equipos receptores propició asimismo el incremento de las audiencias y el crecimiento del mercado publicitario. En 1980 la penetración de la TV alcanzaba en el país el 55% de los hogares. En estos años la red Globo se consolida en el mercado interno e inicia



un proceso de expansión a nivel internacional con la exportación de telenovelas. Con la extinción de la Red Tupi, el mercado queda dividido en cuatro redes nacionales (Bandeirantes, Globo, Manchete y SBT) dos redes regionales (Record, en San Pablo y Brasil Sul en Río Grande do Sul) y una cadena estatal de TV educativa cuya primera emisora data de 1967.

La cuarta fase se inicia con la elección democrática de la fórmula Neves/Sarney. Los cambios sustantivos registrados en el sector de las comunicaciones derivaron de la promulgación en 1988 de la nueva Constitución Nacional en la que se incluyó un capítulo especial destinado a las comunicaciones. Entre ellos se destacan prohibición de la censura, prohibición de la formación de monopolios y oligopolios de medios, se definieron principios para la producción basados en la educación y la cultura, el desarrollo regional, el estímulo a la producción independiente, pero también se revocaron las restricciones que limitaban la propiedad de los medios a ciudadanos brasileños nativos ampliando la posibilidad a ciudadanos naturalizados, se faculta al Congreso a intervenir en concesiones o renovaciones de licencias y a la justicia en su cancelación, (cuestiones que hasta ese momento sólo permanecían bajo la órbita del Poder Ejecutivo). Finalmente se registra una mayor competitividad entre las cadenas de TV, y se consolida la expansión del mercado internacional (Mattos, 1993).

A continuación veremos de qué modo estas fases se vinculan a un período de análisis que precisamente continúa allí donde el análisis de Mattos concluye.

---

### *IV.2.3 Marco jurídico-normativo*

---

Para analizar la evolución histórica del modelo normativo de la radiodifusión en Brasil, retomamos la propuesta analítica de Bolaño (2002), quien afirma que en la base del aparato regulatorio que se construye desde la emergencia de la radio en los años '20 existió una disputa conceptual entre los defensores de una función educativa y cultural del medio y aquellos que lo consideraron un bien comercial. Esta controversia se extenderá más tarde a la televisión en la década del '60. Bolaño traza a partir de ese momento una periodización que llega hasta el presente y según la cual pueden identificarse un *viejo modelo*, estatista, nacionalista, centralista, concentrador y fuertemente autoritario en tanto se desarrolla casi en su totalidad durante la dictadura militar (1964-1985) en el que la radiodifusión y las telecomunicaciones se regularán de manera conjunta y sobre la base de un fuerte conservadurismo normativo y un *nuevo modelo* que emerge a partir de la

constitución de 1988 escenario de la confrontación entre frentes progresistas, liberales y conservadores en la definición de normas que implican importantes conquistas tanto para el progresismo<sup>196</sup> como para el liberalismo<sup>197</sup> que emerge en los '90. La ruptura con el viejo modelo se produce en 1997 con la reestructuración del sector de telecomunicaciones.

Bolaño identifica tres líneas político-ideológicas:

Una conservadora que reina absoluta durante el periodo del régimen militar, garante de una articulación de intereses espuria entre los poderes políticos y económicos locales y nacionales, manteniéndose hasta hoy como hegemónica en la radiodifusión. [Luego] las reformas en el área de las telecomunicaciones sirvieron para fortalecer el ala liberal –segunda concepción– de la alianza que sostiene la actual estructura de poder. Todo el proyecto de reforma del CBT<sup>198</sup> (incluyendo la LGT<sup>199</sup> y la LGCEM<sup>200</sup>) son fruto de la voluntad modernizadora de esa ala, cuyas propuestas de fortalecimiento de la competencia la aproximan de alguna forma a la tercera perspectiva –progresista–, defensora de la diversidad cultural, de los principios del servicio público y de la prioridad de las funciones culturales y educativas de los medios. La importancia de esta última tendencia en la formulación del modelo actual está en la capacidad que tuvo de introducir ciertos principios y mecanismos en el texto legal, los cuales, empero, se encuentran todavía lejos de ser efectivamente aplicados” (2002:5).

Tomando esta propuesta como referencia para el análisis proponemos a continuación una revisión cronológica de la normativa del sector.

Brasil no posee una ley general sobre radiodifusión como en el caso de Argentina. La regulación del sector se desagrega en un plexo normativo que incluye el Código Brasileiro de Telecomunicaciones, sancionado en el año 1962, una ley de 48 años que al decir de Gustavo Gindré: “não se sustenta mais pelas pernas”<sup>201</sup>, el Título VIII Capítulo V de la nueva Constitución vigente desde el año 1988 en los artículos que van del 220 al 224 y un conjunto de normativas específicas entre las que se destacan la Ley de TV por cable de 1995 y la Ley de Radiodifusión Comunitaria de 1998.

---

<sup>196</sup> En la constitución de 1988 se destacan: la prohibición del monopolio y del oligopolio en los medios de comunicación, la manutención de las finalidades educativas, culturales e informativas de los medios; la protección a la cultura regional a través de la garantía de regionalización de la producción, el estímulo a la producción independiente, la creación de los tres modos complementarios de explotación (privado, estatal y público) la decisión de crear un Consejo de la Comunicación Social bajo la órbita del Congreso de la Nación. Luego podemos incluir la Ley del cable de 1995 y algunos aspectos de la regulación de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones como el mecanismo de consultas públicas.

<sup>197</sup> Reformas en el área de telecomunicaciones en 1997.

<sup>198</sup> Código Brasileño de Telecomunicaciones.

<sup>199</sup> Ley General de Telecomunicaciones.

<sup>200</sup> Ley General de Comunicaciones Electrónicas Masivas.

<sup>201</sup> Entrevista inédita realizada por al autora para esta investigación. En castellano: “no puede mantenerse en pie”.

Cada una de estas normas ha contribuido a vertebrar un escenario de la radiodifusión en el país, que ha tenido algunos aciertos pero que, centralmente, continúa marcado por la desigualdad y el crecimiento asimétrico del sector privado-comercial por sobre los sectores público y comunitario.

En el inicio de la serie encontramos el Código Brasileiro de Telecomunicaciones<sup>202</sup> ley N° 4.117 aprobado el 27 de agosto de 1962 que reguló hasta 1997<sup>203</sup> de manera conjunta telecomunicaciones y radiodifusión (Art. 4). Este texto, de inspiración militar, continúa vigente en lo relativo a radiodifusión y se identifica con la tesis de la integración nacional, la seguridad y el desarrollo sustentada por la Escuela Superior de Guerra (Mattos, 1993). Para la aplicación de la normativa se creaba un Consejo Nacional de Telecomunicaciones dependiente del Poder Ejecutivo e integrado por representantes de las Fuerzas Armadas, ministerios de Justicia, Interior y Negocios, de Educación y Cultura, de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, y por representantes de los tres partidos mayoritarios. El Código atribuyó originalmente al Poder Ejecutivo la facultad para conceder o renovar frecuencias y para aplicar sanciones (Art. 34 inc.1)<sup>204</sup>. La radiodifusión fue aquí definida como un servicio destinado a ser recibido directa y libremente por el público en general. Se establecieron diferentes tipos de acceso a las frecuencias mediante la distinción entre concesiones, autorizaciones y permisos y se fijaron los plazos de las concesiones y autorizaciones: 10 años para las frecuencias de radio y 15 para las de TV. No se admitía originalmente el ingreso de capital extranjero, las licencias sólo podían otorgarse a brasileños nativos y sólo ser explotadas por privados o por el propio gobierno. A partir de 1964 se producen transformaciones importantes orientadas al crear un sistema de medios autoritario y centralista. Según nos recuerda Bolaño:

“Entre otras medidas importantes –como la creación del Ministerio de las Comunicaciones, del sistema TELEBRAS y del sistema de TVs educativas, formando una red compuesta de emisoras ligadas a los gobiernos estatales (en su mayoría) o a universidades (en algunos estados)–, el gobierno militar, iniciado tras el golpe de 1964, editará, en febrero de 1967, el Decreto-Ley 236, que, además de tornar el modelo más autoritario y centralizador, imponiendo, por ejemplo, penalidades más severas, crea restricciones a la propiedad de emisoras de radio y televisión, limitando en 10 el número de emisoras que cada entidad podría controlar en todo el territorio nacional, siendo un máximo de 5 en VHF y 2 por Estado de la Federación, y eliminando cualquier posibilidad de participación de extranjeros en la propiedad o en la dirección de empresas de comunicación en el país. Con esto se completa el modelo de regulación de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en el país, el cual permanecería en vigencia hasta la segunda mitad de los años ‘90” (Bolaño, 2002:2).

---

<sup>202</sup> Documento disponible en Anexo 3.

<sup>203</sup> En ese año se sanciona la ley general de telecomunicaciones que deroga gran parte del articulado del Código.

<sup>204</sup> Estas facultades serán modificadas en la nueva Constitución de 1988 en su Art. 222.

Con la reforma del código de 1967 se introducen cambios importantes: se fija el tope de licencias por licenciatario y se crea la TV educativa entre ellas. En cuanto a las licencias, se fijaron 10 estaciones de TV en todo el territorio nacional con un máximo de cinco en VHF y de dos por Estado. No se incluyeron en este número retransmisoras y repetidoras. En cuanto a las estaciones de radio se estableció para radios locales cuatro en OM y seis en FM, para radios regionales tres en OM y tres en OT (máximo dos por Estado) y en radios nacionales dos en OM y dos en OC. Estos límites continúan vigentes.

Por su parte, la creación de la TV educativa<sup>205</sup> introduce un “cuerpo extraño” en la legislación puesto que lo educativo como tal. Se definirá en relación a la finalidad más no a la propiedad. Gustavo Gindré, representante del colectivo *Intervozes*, lo explica en estos términos:

“Você pode ter uma emissora que seja privada educativa, uma emissora que pertença ao Estado –que na verdade são a maioria– educativas, uma que seja uma fundação educativa, você tem uma miríade de possibilidades da educativa. A educativa, ela é um corpo estranho na legislação. A legislação toda no Brasil define as emissoras em relação a sua propriedade, e não em relação a sua finalidade. Apenas as educativas criadas pela ditadura (...) elas são definidas em relação à sua finalidade e não em relação a sua propriedade. Então educativas talvez sejam um corpo estranho na legislação brasileira, primeiro que este universo das educativas tem de tudo. Uma grande parte vinculada aos governos estaduais, mas não necessariamente só isto, você vai ter até educativa ligada à igreja pentecostal. Daí você vê a “salada de frutas” [*no sentido de mistura*] que é o universo das educativas” (Gindré, 2009).

En su artículo 13 la ley prohibió expresamente la propaganda política o el patrocinio comercial en este tipo de emisoras procurando preservarlas de un uso lucrativo o proselitista que pudiera desvirtuar el objetivo de alfabetización y educación masiva que se proponía originalmente. Sin embargo, esta meta ha sido degradada con los años. Entre 1995 y 1996 se promulgan decretos que alteraron la reglamentación de las concesiones estableciendo obligatoriedad de licitación en estos procesos de los cuales las TV educativas han quedado exceptuadas. En consecuencia:

“el gobierno federal que antes distribuía licencias comerciales a cambio de favores políticos pasa a usar las educativas como moneda. Datos de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática de la Cámara de Diputados (CCTCI) revelan que hay un porcentual mucho mayor de concesiones educativas sin licitación que de licencias comerciales” (Informativo INTERVOZES Nov. 2007:21)<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> La primera TV educativa es la TV Universitaria de Pernambuco.

<sup>206</sup> Este intercambio de licencias por favores no es una novedad, y precisamente Matto señala al describir las etapas de la historia de la TV en Brasil que “el crecimiento inicial de la televisión brasileña puede ser atribuido al favoritismo político, el cual permitió la concesión de canales de televisión sin un plan preconcebido” al menos hasta 1988. (Matto 1993:46). Más cerca en el tiempo se registra que durante la presidencia de Sarney se concedieron 1.028 licencias siendo

Entre 1967 y 1988 no se producen modificaciones sustanciales en la legislación sobre radiodifusión. El cuadro de situación en estos años nos muestra un mercado de televisión en su mayoría privado, financiado por publicidad, y en lo relativo a las concesiones públicas una situación de extrema politización, especialmente desde 1985 durante la presidencia de Sarney,

“en ese sentido, la inexistencia de reglamentos antimonopolistas, como aquellos relativos a la propiedad cruzada y concentración multimedia, demuestra menos un supuesto liberalismo del modelo que la existencia de una especie de capitalismo salvaje por parte de grupos familiares y oligarquías locales y nacionales que detienen el privilegio de la exploración privada de ese bien público que es el espectro de frecuencias, protegidos por una ley hecha a la medida para servir a sus intereses particulares” (Bolaño, 2002:3).

El cambio al que se llegará con la nueva Constitución de 1988, es precedido por un fuerte debate público del cual emerge un nuevo actor colectivo que reclamará protagonismo y se impondrá con fuerza política de allí en más. Nos referimos al Foro Nacional para la Democratización de las Comunicaciones (FNDC).

El FNDC se inicia junto al proceso de reforma de la constitución entre los años '86 y '87. Se creó en ese momento el Frente por las Políticas Democráticas de Comunicación, articulado por varias organizaciones. En aquel momento, la federación de periodistas, organizaciones de artistas, en fin varias organizaciones con relaciones más próximas o menos próximas a la comunicación que se reunieron para discutir el capítulo sobre la comunicación en la constitución brasilera. ¿Cuándo se articuló este grupo grande? Bueno, la constitución fue aprobada en el año 1988, y hubo algunas conquistas y algunas derrotas. Luego de que la constitución fuera sancionada deciden crear un movimiento desde la sociedad civil, un proceso que va del '88 al '91 que procura constituir en aquel momento un movimiento brasilero para la democratización de las comunicaciones. Una lucha política por la democratización de las comunicaciones” (Juliano Carvalho, 2007<sup>207</sup>).

El debate que se impulsa desde la sociedad civil a fines de los '80 culmina en lo que se conoció como “Diez propósitos para la democratización y reglamentación de la comunicación”, de los cuales la nueva Constitución en su *Capítulo V De la Comunicación Social* sólo recogió cinco que “no enfocaron los principales problemas” (Lacerda, 2006<sup>208</sup>).

Según Murilo César Ramos el Capítulo V:

---

el 25% de ellas en septiembre de 1988, el mes anterior a la promulgación de la constitución y 59 se otorgaron la noche anterior a la sanción. Salvo raras excepciones, los destinatarios fueron parlamentarios que luego votarían por la extensión del mandato de Sarney (Informativo INTERVOZES Nov. 2007:6).

<sup>207</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>208</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

“fue en gran medida resultado de una movilización iniciada en los ’70, bajo la forma de Movimiento Nacional de Lucha por Políticas Democráticas de Comunicación, concebido por un pequeño núcleo universitario (...) y ganando apoyo en dos entidades importantes de la época: la hoy extinta Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (ABEPEC) y la actualmente existente Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) (Ramos, 2000:95)”.

El movimiento nacional de lucha por políticas democráticas de comunicación decantará en 1991 en el FNDC, foro que integró a centenares de organizaciones en representación de trabajadores de la comunicación, sindicatos, artistas, intelectuales y organizaciones de la sociedad civil<sup>209</sup> (Ver Anexo 3).

El Título VIII Capítulo V incluye cinco artículos (del 220 al 224) en los que se especifica, en estricto orden: la defensa de la libertad de expresión y de información periodística, la regulación de contenidos que afecten la integridad de las personas, la prohibición de que los medios de comunicación sean directa o indirectamente objeto de monopolio u oligopolio (220), los principios que orientarán la programación en función de la educación, la cultura, el arte, las creaciones locales y regionales, el respeto a valores éticos de la persona y la familia (221), la extensión a los ciudadanos naturalizados y con residencia de 10 años la posibilidad de acceder a licencias de radiodifusión (222), las limitaciones a las funciones del presidente en el otorgamiento de licencias haciendo partícipe al Congreso en la concesión y renovación y a la justicia en la revocación, y se define el principio de complementariedad que incluye a los sistemas privado, público y estatal, se mantienen los plazos de concesión fijados por el Código de 1962, (223) y se crea un Consejo de Comunicación Social que funcionará como órgano auxiliar del Congreso Nacional (224).

---

<sup>209</sup> Este foro se organizó en base a comités estatales en torno a los sindicatos locales de periodistas y trabajadores de medios y bajo la coordinación de la Federación Nacional de Periodistas (FENAJ) y de la Federación Nacional de Trabajadores de Emisoras de Radio y Televisión (FITERT) e incorporó a académicos y estudiantes. Carvalho se refiere a la estructura actual del foro en estos términos: “No es una ONG, es un foro, una organización de organizaciones. A nivel nacional tiene una estructura de varias entidades nacionales. Históricamente se ha constituido como comités, que la gente denomina como los comités de la democratización de las comunicaciones. Estos comités también están compuestos por entidades. ¿Cómo se organizan? De dos modos 1) por comités estatales o regionales, tenemos unos 50 comités y 2) hay espacios en que los comités son municipales. Porque discutir políticas de comunicación depende de una coyuntura y el foro se organiza con esa capilaridad Orgánicamente el FNDC tiene una coordinación ejecutiva nacional son 5 entidades (personas que representan entidades) y un consejo consultivo donde participan por lo menos tres instituciones distintas y que orientan las políticas generales del Foro, la toma las decisiones en plenaria (estrategias de movilización, planes de lucha). El comité ejecutivo operacionaliza esos planes a lo largo del año y la dirección es electa bianualmente”. Carvalho, 2007.

Hasta el año 2005, sólo el artículo 224 que permite la creación del Consejo de la Comunicación Social había sido reglamentado<sup>210</sup>. Por ello frente a la intención del gobierno de promover una Ley general de comunicación de masas el FNDC envió una carta abierta a la Presidencia en la que señalaba la urgencia de considerar el conjunto de los artículos para una reglamentación. Señalaba, entre otros aspectos:

“O artigo 220, entre outras questões, define que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio” (§ 5º). Esse parágrafo nunca foi regulamentado, o que faz com que não haja definição formal sobre o que configura monopólio ou oligopólio. Os únicos (poucos) limites de propriedade existentes datam da década de 60. (...) O artigo 223, por sua vez, diz respeito às concessões de rádio e TV, e define o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. No Brasil, o sistema privado e o estatal, em especial o primeiro, são consolidados, mas o sistema público é praticamente inexistente e, a nosso ver, precisa ser desenvolvido e redefinido à luz do crescimento da participação da sociedade nos processos de comunicação e da necessidade de representação de sua diversidade nos meios de comunicação. (...) O mesmo artigo 223 aponta, no parágrafo 4º, que “o cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial”. Contudo, hoje o Poder Judiciário praticamente não conta com referências legais que possam levar ao cancelamento da concessão. Essa ausência de referências permite que as emissoras de radiodifusão passem até quinze anos detendo uma concessão pública sem obrigação formal de prestar contas à sociedade (Carta Abierta 2005. Ver Anexo 3).

El diagnóstico de situación que realiza el FNDC es crítico. Luego de 17 años de sancionada la Carta Magna no existía en 2005 –incluso hasta 2007– reglamentación sobre aspectos sustantivos de la comunicación social como los monopolios o el sistema público de medios. Este defasaje temporal se superpone a los nuevos problemas del sector, toda vez que mientras el país tenía pendiente la regulación de importantes aspectos de la radiodifusión analógica, ya se discutían la implementación de un padrón de televisión digital y los modelos de convergencia.

Sobre este sistema normativo inconcluso, se han edificado a partir de 1988 legislaciones específicas de radio y televisión que en general dieron respuesta a los intereses de crecimiento y expansión del sector privado comercial y en un modo directamente proporcional cercaron al sector social comunitario. Probablemente la excepción a esta tendencia sea la ley N° 8.977 sancionada el 6 de enero de 1995, conocida como Ley de TV por cable. Veamos. En el año 1991 el FNDC participó en las audiencias públicas convocadas por el gobierno para discutir la reglamentación de la TV por cable. Fue la primera vez en la historia de las comunicaciones brasileñas en que entidades sindicales

---

<sup>210</sup> Se reglamenta en el año 1991, pero no se constituye sino hasta 2002. Funciona cuatro años y luego desde 2006 permanece inactivo.

profesionales y académicas fueron reconocidas como interlocutoras por el gobierno y los empresarios y fueron sentadas a la misma mesa. En ese momento, el FNDC presentó dos argumentos contra el tratamiento como *servicio especial de telecomunicaciones* utilizado por el gobierno para caracterizar el sistema. Sostuvieron que en tanto la TV por cable compite con la radiodifusión convencional presenta características típicas de recepción pública. En consecuencia, y por tratarse de un servicio con características similares a la radiodifusión, su reglamentación debía ser aprobada por el Congreso. Pero fueron más allá señalando que la TV por cable sólo constituía la parte más visible de lo que años más tarde conoceríamos como redes digitales de servicios integrados. En un hecho inédito, la Secretaría Nacional de Comunicaciones convocó al FNDC a traducir su propuesta en una política concreta. Para el año 1993, y luego de algunos traspiés parlamentarios, el FNDC orientó la discusión sobre la base de un concepto central: la conformación de una red única y pública a la manera de los *common carriers*<sup>211</sup> y con participación de la sociedad. Como resultado de un intenso debate, en 1995 el Congreso sancionó una ley en la que se define a la TV por cable como un servicio de telecomunicaciones que permite la participación del Poder Ejecutivo, los empresarios y la sociedad civil. Se constituyó una red única de uso común, integrada al Sistema Nacional de Telecomunicaciones, con una red de transporte troncal a cargo de las concesionarias de telecomunicaciones y redes locales pertenecientes a los operadores y habilitadas para prestar servicios de telecomunicaciones. Asimismo, se fija en 15 años el período de concesión y habilita la explotación de multiplicidad de licencias por área geográfica, y el acceso a capitales no brasileños hasta un tope del 49% (Art. 7)<sup>212</sup>. La ley define dos tipos de prestadores del servicio: los operadores que tienen a cargo el transporte físico de contenidos y los programadores que son los que proveen el contenido. La ley clasifica los canales en cuatro tipos: a) básicos de utilización gratuita<sup>213</sup>, b) destinados a la prestación eventual de servicios, c) destinados a la prestación permanente de servicios y d) de libre programación del operador<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> El propietario de la red sea público o privado no puede discriminar los contenidos que vehiculiza y por lo tanto debe hacer lugar al transporte de cualquier señal que lo requiera.

<sup>212</sup> El artículo especifica que: por lo menos 51% de capital social con derecho a voto debe pertenecer a brasileños nativos o naturalizados radicados hace al menos 10 años en el país.

<sup>213</sup> Se incluyen en esta categoría canales locales de TV abierta, canales legislativos (municipales estatales y nacionales), un canal universitario, un canal educativo-cultural y canal comunitario a lo cual se agrega un canal para el Supremo tribunal de Justicia en 2002 Art. 23. Inc 1 (Ver Anexo 3)

<sup>214</sup> Es importante destacar que sólo la modalidad de TV por cable está regulada por esta ley. Las restantes es decir, la DTH (satélite) o la MMDS (microondas) están reguladas por otras normativas 321/97 para DTH y 254/97 para



Entre los aspectos novedosos y que computan como conquistas del FNDC podemos mencionar los mecanismos de acceso público a redes tales como: 1) los canales gratuitos para el Senado, la Cámara Federal, las Asambleas Legislativas, las Cámaras de Concejales, para universidades, instituciones de enseñanza superior, educativa y cultural y para instituciones comunitarias, 2) la reserva de dos canales pagos para uso eventual de entidades o instituciones de la sociedad y 3) la reserva del 30% de la capacidad técnica de la red para uso de entidades no subordinadas al operador (Ramos, 2000)<sup>215</sup>. La circunstancia histórica en que se aprueba la ley de cable es propicia a los objetivos del FNDC y no volverá a repetirse. Según Carvalho, aquella fue

“Una propuesta elaborada magistralmente por el FNDC y negociada con los otros dos actores. El propósito original del foro fue aprobado en más de un 90% a pesar de las presiones del sector empresarial. Lo que todo el mundo reconoció fue que el FNDC tenía una propuesta que, desde el punto de vista político, tecnológico o incluso económico financiero era la propuesta más acabada. La ley de cable se aprueba en un momento de una cierta fragilidad de la organización del espacio público político brasilero cuando Itamar Franco asume la presidencia del país. La recomposición de fuerzas políticas de una coalición que sustenta al gobierno hace esto posible. Fue un momento propicio para un acuerdo con la sociedad civil. Cuando vino la ley de radiodifusión comunitaria ya estaba el gobierno de Fernando Henrique Cardoso –un gobierno de derecha con características neoliberales– y la capacidad de negociación de lobby del empresariado retoma las fuerzas que históricamente tuvo en Brasil” (Carvalho, 2007).

En el año 1997 se crea la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) mediante ley N° 9.472 y de este modo se desvincula el tratamiento de las telecomunicaciones de la radiodifusión. ANATEL funciona como agencia descentralizada del Estado ligada al Ministerio e Comunicaciones<sup>216</sup> y viabiliza desde entonces procedimientos de control público sobre las comunicaciones públicas y privadas brasileras. En opinión de Ramos esta agencia surge como “una imposición del capital extranjero para poder enfrentar en condiciones de mayor igualdad, al empresariado nacional” (2000:109). De hecho en su artículo 6 la ley señala que los servicios de telecomunicaciones serán garantizados en base al principio de libre, amplia y justa competencia

---

MMDS. En estos servicios no existen límites para el ingreso de capitales extranjeros, no tienen obligación de retransmisión de canales de aire como las empresas de cable ni deben habilitar canales de interés público. Fuente: Las Mordazas Invisibles. Informe Brasil. AMARC 2010.

<sup>215</sup> Para una detallada historización del proceso puede consultarse: “*Televisión por cable en Brasil: desestatización, reprivatización y control público*”. Murilo César Ramos. En *Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur*. Albonoz.(coord.)

<sup>216</sup> La autarquía especial conferida a la Agencia le da independencia administrativa, independencia jerárquica, mandato fijo, autoridd de sus dirigentes y autonomía financiera (Ley 9472 Art. 8 inc. 2).

entre todas las prestadoras, que a esa altura y merced a la habilitación de la ley de TV por cable ya incluía a capitales extranjeros.

Mientras se consolidaba el pujante sector de las telecomunicaciones, en el año 1998 se sanciona una norma por demás controvertida: la ley N° 9.612 de radiodifusoras comunitarias, que será resistida por el sector comunitario desde sus inicios por cuanto coarta explícitamente la libertad de expresión de estos actores. La norma concibe a las radios comunitarias como emisoras de cobertura restringida y baja potencia, dispone una frecuencia única para todas las emisoras, reduce el sentido de lo comunitario a una cuestión física asignando un área máxima de cobertura de 1 kilómetro, prohíbe la inclusión de avisos comerciales, prohíbe operar en red, exige que los directores de la entidad residan en la zona de cobertura de la radio, exige documentación extemporánea y confusa, no protege a las radios comunitarias de las interferencias de las radios comerciales (pero no sanciona a las emisoras comerciales cuando interfieren a las comunitarias) y para completar el cuadro de situación define un plazo de autorización de tres años, con renovación por igual período<sup>217</sup>. A pesar de que este país fue el primero en el ámbito del MERCOSUR, en aprobar y reglamentar una ley de radiodifusión comunitaria<sup>218</sup> ello no ha redundado en un accionar progresista hacia el sector, muy por el contrario. La ley fue sancionada durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso en un contexto de políticas neoliberales con escaso margen de acción para el FNDC y otras organizaciones. La investigadora brasileña Sayonara Leal se refiere a la circunstancia histórica recordando que en 1993 se crea la Asociación Brasileña de Radiodifusión Comunitaria (ABRAÇO), que impulsa desde sus inicios la sanción de una norma específica que preserve a las radios comunitarias de las constantes represiones policiales a las que eran sometidas<sup>219</sup>. Hasta ese momento, y en ausencia de una ley para el sector, los jueces acudían al Código Brasileiro de Telecomunicaciones que en su artículo 70 criminaliza la práctica de la radiodifusión alternativa. Se presentaron al Congreso Nacional diversos proyectos, pero la presión de la Asociación Brasileira de Radio y Televisión (ABERT) que concentraba los intereses del poderoso sector privado comercial, se impuso (2007:392-3). Se esperaba que durante el gobierno

---

<sup>217</sup> En 2002 se modifica este aspecto y se extienden los plazos a 10 años.

<sup>218</sup> Paraguay aprueba una normativa para emisoras de pequeña y mediana cobertura en 1995 pero no es sino hasta 2002 cuando se reglamenta.

<sup>219</sup> Cabe recordar que a pesar de que desde los años '40 se registraban emisiones "pirata" es decir sin amparo legal de ningún tipo, es sólo en lo '90 cuando emerge el concepto de radios comunitarias (Leal, 2007).

del progresismo esta situación cambiara, pero al menos hasta 2006 esto no había ocurrido. Para Gustavo Gómez:

“En Brasil pasa algo malo, porque más allá del cambio de gobierno, y a pesar de ser un gobierno de izquierda, el PT no ha cumplido con todo lo que se prometió durante las elecciones en materia de comunicación. En el país donde llega al gobierno la izquierda y seguramente por las alianzas que tuvo que realizar el PT para mantenerse dada su minoría en el Congreso, “regaló” el Ministerio de Comunicaciones es decir todo lo que es regulación de la comunicaciones, entonces nos encontramos con la paradoja de que en el país donde la izquierda llegó al gobierno se da en los primeros años del gobierno de Lula una fuerte persecución, decomiso y cierres de radios comunitarias, más que en los años anteriores” (Gómez, 2006<sup>220</sup>).

Durante el año 2002 se aprueba la enmienda constitucional al artículo 222 de la Constitución Federal que permite una participación de hasta el 30% del capital extranjero en las empresas de comunicación nacionales. Esta modificación inaugura lo que Bolaño (2002) denomina segunda fase del proceso de reestructuración del sector que continúa a la primera etapa que inicia en 1995 con la creación de la ley de TV por cable y la habilitación en el negocio de las comunicaciones a inversores extranjeros en porcentajes del 49%.

“El principal impulsor de esta ley fue el grupo O Globo que necesitaba una ampliación de capital para superar su endeudamiento y encarar una nueva fase de expansión, aunque con posterioridad a la sanción de dicha modificación temió que esta medida amenazara su hegemonía” (Mastrini-Becerra, 2006:140).

El 25 de junio de 2002 tiene lugar la postergada conformación, luego de 14 años, del Consejo de la Comunicación Social, órgano previsto en la constitución de 1988 y reglamentado en 1991 por ley N° 8.389, que funcionó de allí en más como órgano auxiliar del Congreso de la Nación. Sin embargo, su actuación “no fue la esperada en términos de influencia sobre los procesos mediáticos, en tanto en su composición hubo un predominio de nombres ligados al empresariado de la comunicación” (Brittos, 2006) También en ese año, mediante ley N° 10.597, se modifica el reglamento de las radiodifusoras comunitarias ampliando el plazo de la autorización a 10 años.

En 2005 resurge el proyecto de Ley General de Comunicaciones Electrónicas de masas propuesto originalmente en 1998, pero esta iniciativa no prospera. Bolaño explica que en Brasil han existido históricamente dos perspectivas de regulación, (conservadora y progresista) a la cual se suma en la década del '90 una tercera (liberal). Estas corrientes se unen a partir la sanción de la Ley

---

<sup>220</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

General de Telecomunicaciones (LGT) de 1997, que rompe la unidad del viejo Código entre la reglamentación de las telecomunicaciones y la radiodifusión “dejando intacto el sistema de la radio y televisión hertziana dominado en el país por intereses políticos fuertemente representados en el Congreso Nacional”. Esta división dejó conformes a las corrientes liberal y conservadora por cuanto a partir de ese momento la radiodifusión deja de subordinarse a la LGT y a la jurisdicción de ANATEL –aún cuando quedan ligadas a esta todas las demás tecnología televisivas, multimedias y la administración del espectro de frecuencias destinadas a radiodifusión– y a la corriente progresista en tanto en la creación de ANATEL se incorporan elementos regulatorios defendidos por esta corriente. Este vínculo se consolida a partir de la controversial transformación que implicó el ingreso de capitales extranjeros mediado por la enmienda constitucional 36 del 2002 (Bolaño-Brittos 2007:130). En este complejo escenario se trama la discusión sobre televisión digital.

La adopción oficial del padrón de TDT anunciada a fines de 2006, llegaba luego de un extenso proceso que tiene antecedentes en 1991 en la Comisión Asesora de Asuntos de Televisión creada durante el gobierno de Collor de Mello. Este grupo desarrolló tareas de investigación, testeo y debates con radiodifusores hasta 1998 en que fue sustituido por la ANATEL. Ese año un grupo de la ABERT junto a la Sociedad de Ingeniería de Televisión (SET) inició los estudios técnicos y comerciales con la cooperación de la Universidad Mackenzie y NEC Brasil. No se convocó a la sociedad civil en la figura de organizaciones de telespectadores, trabajadores del sector o movimientos sociales. Los resultados presentados por ABERT/SET en 2000 recomendaron la adopción del padrón japonés de TDT, produciendo una escisión con el capital extranjero que reclamaba la adopción del padrón americano. Se esperaba que en 2002 la decisión estuviese tomada puesto que las pruebas habían finalizado pero una contraofensiva del padrón norteamericano, unida a especulación sobre posibles demandas legales y a la reciente elección de Lula frenaron el proceso. Para Bolaño:

“La política para TDT concebida durante el gobierno de Cardoso se orientó a dar toda la flexibilidad para que las empresas utilizaran sus potencialidades con objetivos puramente capitalistas, de acuerdo a un pragmatismo que descartó desde un principio las propuestas de la Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) tendientes a ampliar para los nuevos medios los beneficios de la ley de TV por cable y desconociendo la oferta china de desarrollo conjunto de un padrón alternativo” (2007:153)<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Traducción propia.

Mediante Decreto N° 4.901 de noviembre de 2003, el gobierno de Lula instituyó el Sistema Brasileiro de Televisión Digital (SBTVD) con los objetivos de: promover la inclusión social, la diversidad cultural del país y la lengua portuguesa por medio del acceso a la tecnología digital, propiciar la creación de una red de educación a distancia, iniciar un proceso gradual de transición del modelo analógico al digital, garantizar una gradual adhesión de los usuarios a costos compatibles con su renta, estimular la I+D y la expansión de tecnologías brasilera e industria nacional, entre otros (Ver Anexo 3). Miro Teixeira, entonces ministro de Comunicaciones fue el mentor de un sistema brasileiro de TDT, pero sólo duró un año en su cargo y su proyecto quedó inconcluso. Los ministros que lo sucedieron adoptaron un rumbo absolutamente opuesto. En 2005 el tercer ministro de Comunicaciones de la gestión Lula, Hélio Costa, desestimó las investigaciones nacionales y señaló que el país debería adoptar uno de los tres padrones de TDT preexistentes (japonés, americano, europeo). La idea del padrón propio se desintegró. Finalmente, el 13 de abril de 2006 se firmó el convenio de cooperación y desarrollo basado en el padrón ISDB-T entre Japón y Brasil y el 29 de junio de 2006 se fijó la decisión de implantación del SBTVD-T adoptando el sistema de señales japonés ISDB-T e incorporando las innovaciones tecnológicas aprobadas en 2003 mediante Decreto N° 5820/06 (Ver Anexo3).

En diciembre de 2007 el movimiento conocido como *Foro de la TV pública*, integrado por amplios sectores de la sociedad civil –académicos, comunicadores, cineastas, periodistas representantes de radiodifusoras no comerciales, entidades dedicadas a la defensa de los derechos de la comunicación– y liderado por el entonces ministro de Cultura Gilberto Gil, presenta una propuesta para la creación de un sistema público de televisión que consigue el compromiso del presidente Lula Da Silva quien dicta la Medida Provisoria 398 en octubre de 2007, antecedente inmediato de la ley que da creación a la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) en 2008.

Aún cuando el período de análisis demarcado para esta investigación cierra en diciembre de 2007 existen dos hechos significativos por fuera de este recorte que merecen al menos mencionarse y que servirán para producir una reflexión en clave hipotética hacia el final de este trabajo. Nos referimos puntualmente a la creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC), como sistema público de radiodifusión mediante ley N° 11.652 el 7 de abril de 2008 y a la Conferencia Nacional de Comunicación (CONFECOM) realizada en enero de 2010 que promueve la revisión general de cuerpo legislativo vigente. Ambos datos serán retomados para su análisis en el Capítulo VI.

En el cuadro N° 6, se organizan de modo sucinto y diacrónico las principales modificaciones que han tenido lugar en la legislación sobre el sector de la radiodifusión durante el período 1991-2007 discriminada por sectores. Se incluyen antecedentes normativos vigentes a la fecha. (Ver anexo 9)

---

#### *IV.2.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor*

---

La estructura institucional pública del sector radiodifusor se organiza en Brasil en torno a un Ministerio de Comunicaciones dependiente del Poder Ejecutivo, una Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) que funciona como organismo autárquico vinculado al Poder Ejecutivo y un Consejo de Comunicación Social establecido como órgano auxiliar del Congreso Nacional. (Ver Figura N° 3 anexo 9)

El Ministerio de Comunicaciones fue creado en el año 1967, durante la dictadura militar. Esta decisión buscó no sólo “la implantación de cambios estructurales importantes en el sector de telecomunicaciones sino también la reducción de la interferencia de organizaciones privadas sobre las agencias de regulación” a la par que aumentó la intervención política sobre los medios (Mattos, 1993:59). Durante la presidencia de Collor, se realizó una reestructuración administrativa que redujo los ministerios existentes de 23 a 12. En este proceso, el Ministerio de Comunicaciones mudó a Secretaría Nacional de Comunicaciones dependiente del Ministerio de Infraestructura. En 1992 la Secretaría pasó a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y (ídem:71) finalmente durante la presidencia de Cardoso retornó a su estatuto ministerial.

Con la misión de proporcionar a la sociedad brasilera el acceso democrático y universal a los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y portales el ministerio se ocupa de elaborar y cumplir las políticas públicas del sector comunicaciones, reglamentar, otorgar y fiscalizar los servicios de radiodifusión. La Secretaría de Comunicaciones Electrónicas que funciona bajo su órbita se ocupa, por su parte, de administrar las concesiones de radio y TV abierta, desde el proceso licitatorio hasta su puesta en marcha.

ANATEL es una agencia con autarquía especial vinculada al Ministerio de Comunicaciones, creada a partir de la ley de telecomunicaciones de 1997 e integrada indirectamente a la Administración Pública Federal. Es administrativamente independiente y financieramente autónoma y no se subordina jerárquicamente a ningún órgano de gobierno. Los miembros que integran su

directorio son designados por el Presidente de la República. Tiene incumbencias específicas en el sector radiodifusión por cuanto se ocupa de la administración del espectro radioeléctrico y de dictar normas que regulen su funcionamiento. Su origen obedece a una flexibilización del modelo brasilero de telecomunicaciones que desde la enmienda constitucional de 1995 eliminó el monopolio estatal de los servicios públicos, incorporando un régimen de competencia. Según señala Bolaño, si bien en el proyecto original del gobierno se previó la transferencia para ANATEL de la regulación del sistema de radio y TV, esto sólo ocurrió con la TV fragmentada permaneciendo la TV y la radio abiertas bajo la órbita del Código Brasileiro de Telecomunicaciones. Desde su creación esta agencia asumió funciones que anteriormente correspondían al Ministerio de Comunicaciones. Su creación es vista por algunos analistas como César Bolaño como una conquista del liberalismo, que consigue descentralizar el manejo de las telecomunicaciones.

El Consejo de Comunicación Social por su parte podría ser definido como “la máxima concesión hecha al sector progresista” (Bolaño, 2001:21) a pesar de que sólo consigue ponerse en funcionamiento 11 años después de haber sido creado<sup>222</sup>. Es un órgano auxiliar del Congreso Nacional con funciones de asesoría de alto nivel, de orientación y deliberación en determinados campos de actuación gubernamental. Cumple funciones de contralor y elabora recomendaciones sobre los medios de comunicación de masas y electrónicos. Fue establecido en el Art. 224 de la Constitución de 1988 y creado por ley en 1991. Inicia sus actividades en 2002. Este órgano está integrado por representantes del sector privado (empresas de radio, TV y gráfica) ingenieros, profesionales de los medios, del cine y el video, y representantes de la sociedad civil<sup>223</sup>. En cuanto al trabajo del Consejo, si bien su creación fue impulsada y defendida desde la sociedad civil, especialmente por el FNDC, para garantizar una definición ecuánime y justa en la redistribución del espectro, y un análisis de las problemáticas que enfrenta el sector, en la práctica este órgano no ha tenido el desempeño esperado, por cuanto gran parte de sus integrantes tienen vínculos con el sector empresarial (Brittos, 2007).

---

<sup>222</sup> Entre las excusas formales para esta más que considerable dilación de carácter político se apuntaban entre otras: indefinición de criterios para designación de representantes, inexistencia de un sistema de elección por parte del Congreso Nacional, ausencia de entidades representativas de carácter nacional en algunas de las categorías previstas, o existencia de más de una entidad representativa en segmentos como prensa escrita y televisión (Ver Anexo 3).

<sup>223</sup> La figura del Consejo no es nueva. Dentro de la estructura del Congreso Nacional de Brasil así como del Senado Federal existen otros Consejos como el Conselho da Ordem do Congresso Nacional, el Conselho Diploma do Mérito Educativo Darcy Ribeiro o el Conselho de Diploma Mulher-Cidadã Bertha Lutz.

---

## IV.2.5 Acceso

---

El acceso se vincula necesariamente a las condiciones de inequidad en la distribución del ingreso que viven los ciudadanos brasileros. La TV de aire, al igual que en el resto de los países analizados, es el medio de mayor consumo con un promedio de expectación de 3,5 horas diarias. Este medio alcanza a todo el territorio nacional mediante una red troncal cuyas cabeceras de programación se encuentran en los grandes centros urbanos.

Brasil registra altos niveles de penetración en radio y TV abierta. Las mediciones para el año 2000<sup>224</sup> indicaban una penetración del 89% para TV abierta con 343 aparatos cada mil habitantes y del 88% en radio con 244,4 aparatos cada mil habitantes (Mastrini-Becerra, 2006). En 2005 sobre 51 millones de hogares se constataba la existencia de 46,6 millones de conexiones domiciliarias a TV y 45,6 millones a radio lo cual incrementa los índices de penetración de TV en 89,9% y disminuye los de radio en 87,7%. (Zenith Optimedia, 2005). En el caso de la TV paga los índices de acceso eran sustantivamente menores con 3.131.000 conexiones (por cable y satélite) lo cual representa una penetración del 1,84%. Cabe aclarar que en tanto el acceso a radio como a TV abierta y paga implican un tipo de apropiación doméstico, los indicadores deben multiplicarse por cuatro para obtener una media de usuarios del servicio. En el mismo período se constata la existencia de 2.986 emisoras de radio<sup>225</sup> y 335 de emisoras de televisión de estas últimas sólo 35 pertenecen a redes públicas o independientes. Apenas el 2% de las emisoras tiene alcance nacional, ya que en general las estaciones de TV son locales. En este sentido los operadores funcionan en redes de programación mixta ya que suman a los contenidos producidos en las cabeceras –ubicadas principalmente en San Pablo, Río de Janeiro y Porto Alegre– una oferta regional o local (Mastrini-Becerra, 2006; Becerra-Mastrini, 2009).

En cuanto a la televisión de pago, el costo de acceso para 2005 de una suscripción básica mensual por cable era de R\$ 75, mientras que un paquete Premium ascendía a R\$ 120, para la

---

<sup>224</sup> Sobre una base poblacional de 170 millones de habitantes.

<sup>225</sup> El dato no especifica si se incluye a las radios comunitarias, pero estimamos que no lo hace por cuanto para esa fecha el número de radios comunitarias asciende a 2.353 radios autorizadas, más otras tantas en proceso de tramitación, según los datos aportados por la investigadora brasileña Sayonara Leal en 2007.



conexión satelital los costos eran de R\$ 80 y R\$ 140 respectivamente<sup>226</sup> (Zenith Optimedia, 2005). Una alternativa que se ha extendido desde fines de los '80 es el MMDS<sup>227</sup>, un sistema de televisión por abono de bajo costo que utiliza antenas parabólicas y permite una oferta de hasta 31 canales analógicos de TV. Según mediciones recientes, al primer trimestre de 2009, los usuarios de este sistema alcanzaban los 390.000 (ANATEL). Este sistema funciona como una suerte de “complemento de la TV abierta” para un segmento de consumidores de ingresos bajos y medios bajos sin llegar a ser una oferta tradicional de TV paga (Blanco, 2009). Según el artículo 2 del decreto 95.744/88 que regula estos *servicios especiales* se trata de un *servicio de telecomunicaciones destinado a distribuir sonidos e imágenes a usuarios mediante señales codificadas utilizando canales del espectro radioeléctrico, permitiéndose una utilización parcial sin codificación*, de modo que en la práctica y con el uso de las antenas parabólicas es posible captar toda aquella oferta de código abierto que poseen los satélites. Se estima que sumando las antenas parabólicas que utiliza el MMDS a los otros sistemas que proveen servicios de estas características se encuentran en el país una base de 4 millones de antenas instaladas.

---

#### IV.2.6 *Los tres sectores de la radiodifusión*

---

El cuadro de situación de los sectores que disputan el espectro radioeléctrico en Brasil<sup>228</sup> y del sistema que los regula se presenta, al decir de Gindré, como “una confusión total”. Explica:

“Pra entender isso aí realmente é preciso morar aqui uns 10 anos. Porque, é tão complicado, é tão complicado, é tão difícil de entender que eu não me admiro as pessoas ficarem surpresas. (...) nós hoje herdamos, qual o estado da arte no Brasil: emissoras privadas que se regem por uma lei de 47 anos atrás; emissoras educativas que se regem por uma lei de 42 anos atrás, e pior, uma lei da ditadura militar; emissoras comunitárias que se regem por uma lei do governo *Fernando Henrique*, uma lei muito ruim; e uma única emissora, uma única empresa de rádio e televisão, que se diz pública, regida por uma lei agora do ano passado. Ou seja: são leis diferentes, para emissoras diferentes, dizendo coisas diferentes. Aí, realmente é o que aqui no Brasil a gente costuma chamar de “O samba do crioulo doido”, [expressão que quer dizer, uma coisa sem sentido, uma complicação] né, porque para entender isto tudo é muito complicado” (Gindré, 2009).

---

<sup>226</sup> En 2005 el cambio era de poco más de dos reales por dólar.

<sup>227</sup> MMDS: del inglés Multichannel Multipoint Distribution Service o en español Servicio de Distribución Multipunto Multicanal.

<sup>228</sup> Debido a su extensión se adjuntan en el Anexo 3 los listados completos de frecuencias disponibles y en uso en radio y TV en todo el país, extraídos de la base de datos *Projecto Donos da Mídia*.

A la situación descrita se le suma el problema del “*coronelismo eletrônico*” referida a la explotación de medios que realiza la elite política. La Constitución Federal en su artículo 54 define que tanto los diputados como los senadores en ejercicio de sus cargos tienen vedado *firmar o mantener contacto con personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos* y especifica en el artículo siguiente que aquel parlamentario que infringiera estas prohibiciones perderá su mandato. Sin embargo, las concesiones de radio y TV son históricamente concedidas a parlamentarios. En un informe de 2007 el Colectivo Intervozes<sup>229</sup> sostenía que “de acuerdo con un relevamiento realizado por la agencia Reporter Social, 53 diputados federales y 27 senadores declaraban poseer algún tipo de control sobre vehículos de comunicación”. Se proveían asimismo estas increíbles cifras:

- 40 generadoras de televisión afiliadas y 750 retransmisoras de Red Globo están en manos de políticos.
- 128 generadoras de televisión y 1765 retransmisoras están en manos de políticos.
- De los 80 miembros de la Comisión de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática, por lo menos 16 tienen relación directa con emisoras de radio y TV.
- Sólo en 2004, 10 diputados votaron la renovación de sus propias concesiones.
- La mitad de las 2.205 autorizaciones dadas a radios comunitarias entre 1999 y 2004 están bajo el control de grupos partidarios (Intervozes, 2007:18-19)<sup>230</sup>.

En la base de datos *Donos da Midia* (DdM) se ampliaba esta información cruzando los datos provistos por ANATEL con el listado de prefectos (intendentes), gobernadores, diputados y

---

<sup>229</sup> Según lo explican sus miembros fundadores, el Colectivo Intervozes es una asociación civil sin fines de lucro creada en 2003 que trabaja por la comunicación popular, para la incidencia en las políticas públicas de comunicación y para colocar la comunicación en la agenda de la sociedad. En 2007 se encontraba integrada por 70 personas distribuidas en 14 estados brasileños, pero con presencia fuerte en San Pablo, Brasilia y Recife. Gustavo Gindré, uno de sus referentes iniciales recuerda el proceso de creación de Intervozes a partir del movimiento estudiantil “Y ahora?” en estos términos:

“*Intervozes* surgiu de uma maneira muito curiosa. Era um grupo de estudantes que vinha do movimento estudantil de comunicação e que ficou como uma questão que eles chamaram em determinado momento “*e agora?*”. E agora, o que eles fariam a partir do momento em que estavam se formando? Tiveram uma grande importância no movimento estudantil de comunicação num determinado momento, organizaram a *Campanha Nacional Pela Melhoria Da Qualidade Do Ensino*. E eles estavam se formando, então [se perguntavam]: “o que nós vamos fazer da vida?”. E aí então surgiu a idéia de criar um coletivo de militantes. E a partir deste grupo originário eles começaram a buscar interlocutores, parceiros, para construir este coletivo. E eu fui um dos que eles buscaram. Então, eu participei desde a fundação, não fui do grupo que pensou em criar o coletivo, mas fui um dos que foram convidados a compor o coletivo. E a idéia sempre foi, desde o início, de lutar pela consecução, quer dizer, pela garantia do direitos humano à comunicação”.

Fuente: Entrevistas realizadas por la autora a João Brant en 2007 (Santos, Brasil) y Gustavo Gindré en 2008 (Brasilia, Brasil).

<sup>230</sup> Traducción propia.

senadores de todo el país. El resultado obtenido a enero de 2009 indicaba que 271 políticos son socios o directores de 324 medios de comunicación (radio, gráfica y TV). Estos datos se desagregan en: 147 prefectos, 55 diputados estatales, 48 diputados federales, 20 senadores y un gobernador (Base Donos da Mídia).

Además, de los 27 estados<sup>231</sup> en que se divide el territorio, hay 9 en los que el 100% de las generadoras y repetidoras de TV afiliadas a la Red Globo están vinculadas a políticos con concesiones a su nombre o de sus parientes (Dos Santos, 2005). De este modo la alianza entre el poder político y el poder económico ha llegado al punto hacer converger las incumbencias de uno sobre otro.

En el avance del *coronelismo* han perdido terreno tanto las emisoras educativas como las comunitarias. Las legislaciones que (des)amparan a unas y otras tiene resquicios que han sido aprovechados con habilidad. Las radiodifusoras educativas de radio y TV, tal como fuera explicado anteriormente, son definidas por su finalidad y no por su propiedad, lo cual genera la ambigüedad suficiente como para que alegando un fin educativo se realice una explotación comercial. El estado no controla el cumplimiento de la finalidad y las frecuencias educativas, a diferencia de las licencias comerciales, no pasan por un proceso de licitación, son autorizaciones directas, porque desde 1995 “mediante decretos se alteró la reglamentación de las concesiones para emisoras comerciales estableciéndose la obligatoriedad de las licitaciones en estos procesos. Las TV educativas fueron dispensadas de esta obligación” (Intervozes, 2007:21)<sup>232</sup>. Para comprender este dato son necesarias algunas especificaciones adicionales: la Constitución en su artículo 223 determina que la responsabilidad por el otorgamiento de licencias es del Poder Ejecutivo con acuerdo del Congreso. Durante su vigencia la concesión sólo puede ser cancelada por decisión judicial<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup> 26 estados federados y un Distrito Federal.

<sup>232</sup> Traducción propia.

<sup>233</sup> Art. 223. Corresponde al Poder Ejecutivo otorgar y renovar concesiones, permisos y autorizaciones para el servicio de radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes, observando el principio de complementariedad de los sistemas privado, publico y estatal.  
1º. El Congreso Nacional examinará el acto en el plazo del artículo 64, 2º. y 4º. a contar desde la recepción de la comunicación.  
2º. La no renovación de la concesión o permiso dependerá de la aprobación de al menos, dos quintos del Congreso Nacional, en votación nominal.  
3º. La renovación de la concesión o permiso, antes del vencimiento del plazo, depende de decisión judicial.  
4º. El plazo de concesión o permiso, será de diez años para las emisoras de radio y de quince para las de televisión

En la práctica, las renovaciones se tramitan ante el Ministerio de Comunicaciones, pasan de allí a la casa civil de la Presidencia y luego al Congreso Nacional para que preste su acuerdo o rechazo. El promedio de tiempo para la tramitación de los permisos de FM es de siete años; mientras tanto, las emisoras funcionan con “licencias precarias”. Desde 1988 existen tres tipos de licencias: 1) Concesiones: se otorgan a emisoras de radio y TV nacionales o regionales para ondas cortas y ondas medias de alta potencia. Es prerrogativa del Presidente de la República y se realiza por decreto, 2) Permisos: se otorgan a emisoras de radio en el ámbito local, como las FM y AM de baja potencia. El permiso es prerrogativa del Ministerio de Comunicaciones, mediante ordenanza. 3) Autorizaciones: dadas a radios comunitarias retransmisoras y repetidoras de radio y TV y radiodifusoras educativas. Los tres tipos de licencias deben ser autorizados por el Poder Ejecutivo, pero sólo las concesiones y permisos requieren el referendo del Congreso. A este cuadro se suma en 1995 la Ley de licitaciones, que aporta un nuevo problema a la cuestión en tanto establece un proceso de licitación en el otorgamiento de las frecuencias comerciales en el que gana el mejor postor. A partir de esta decisión se han visto notablemente incrementadas las autorizaciones directas para la explotación de radiodifusoras educativas<sup>234</sup>.

Esta degradación del uso de las frecuencias educativas no debería impedirnos recordar que la radiodifusión educativa está presente como base conceptual en la creación de la radio, y más tarde de la TV, en Brasil. La pionera *Radio Sociedade*, creada por Roquette Pinto y Henrique Morize, se basó en esos objetivos. Desde 1967, con la creación del Sistema Nacional de TV Educativa (SINTED), el gobierno militar crea una red y delega en los estados estadales la administración de cada estación de televisoras educativas. En el año '89 el SINTED contaba con 15 emisoras de TV. Luego en 1998 es creada la Asociación Brasileña de Emisoras Públicas, Educativas y Culturales (ABEPEC) como entidad de derecho privado. En ese momento agrupó a 21 emisoras de todo el país. En 1999 se constituye la Red Pública de Televisión en la que se integran todas estas emisoras, que a partir de entonces realizan transmisiones conjuntas a nivel nacional. La radiodifusión educativa, puede encuadrarse por su finalidad y características dentro del sector público, sin embargo esta caracterización choca en la práctica con la situación de numerosas emisoras que inscriptas formalmente como educativas funcionan con fines políticos o comerciales.

---

<sup>234</sup> Para 2006 se informa que sobre 19 nuevas licencias de TV concedidas, 15 lo fueron para fines educativos. *Intervozes*, 2007.

En cuanto al sector público, a pesar de que en la constitución del '88 se fija un régimen de complementariedad entre los sectores público, privado y estatal, en la práctica los medios públicos tienen dificultades para constituirse como tales. La conformación de la ABEPEC y más tarde de la Red pública de Televisión son avances en esta dirección. Sin embargo esto no se vislumbra hasta 2007 cuando se anuncia como política la creación de un sistema público de televisión a través de la constitución de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC). Según lo informa en su sitio oficial, la EBC viene a “suplir una laguna en el sistema de radiodifusión con el objetivo de implantar y gestionar los canales públicos, aquellos que por su independencia editorial, se distinguen de los canales estatales o gubernamentales”<sup>235</sup> (EBC, 2008).

En 1975 la dictadura militar creó Radiobrás<sup>236</sup>. La primera empresa estatal de comunicaciones buscó imponer mediante una red federal de emisoras de radio y TV la Doctrina de la Seguridad Nacional en todo el territorio. Con el retorno de la democracia sus objetivos se adecuaron y fueron dando lugar progresivamente a una empresa multimedia que en 2007 llegó a controlar tres emisoras de TV, seis de radio y dos agencias de noticias. Eugenio Bucci, director de Radiobrás, informaba en 2007 la composición de la empresa y las incumbencias de cada uno de sus medios en estos términos:

“Las tres emisoras de televisión tienen características distintas. La primera de ellas, TV Nacional, es una emisora abierta que transmite para toda la región del Distrito Federal (...) Hasta el año 2002 transmitía actos y discursos del Poder Ejecutivo Federal. En la gestión de Radiobrás, que se inició en enero de 2003, la emisora fue transformada: pasó a integrar la red pública brasileña (la Asociación Brasileña de Emisoras Públicas, Educativas y Culturales–ABEPEC), al lado de otras 19 emisoras situadas en 18 estados, con una programación eminentemente pública y educativa, dejando así de realizar la divulgación del Gobierno Federal. La segunda emisora, NBr-TV del Gobierno Federal, transmite informaciones institucionales sobre el Poder Ejecutivo Federal. En Brasil, los tres poderes de la República cuentan con emisoras propias de televisión, cuyas señales son distribuidas por operadoras de televisión por cable. (...) Antes, NBr llegaba a 1,5 millón de hogares por medio de operadoras de cable. Ahora, cubre cerca de 14 millones de hogares en el país; es distribuida también por satélite de acceso abierto y gratuito a todos los que disponen de antena parabólica. Las dos emisoras, que antes transmitían 18 horas diarias, hoy tienen programación durante las 24 horas. La tercera emisora, TV Brasil acaba de ser lanzada. Creada por medio de un acuerdo entre los tres poderes de la República, inédito en Brasil, es administrada por un comité gestor instalado dentro de Radiobrás, con representantes del Senado Federal, de la Cámara de Diputados, del Supremo Tribunal Federal, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Secretaría General de la Presidencia de la República y de la propia Radiobrás. TV Brasil cuenta con 21 socios, instituciones y emisoras de toda América del Sur, cuyos contenidos ya forman parte de su programación que transmite 12 horas

---

<sup>235</sup> Traducción propia.

<sup>236</sup> Ley 6.301/75.

diarias. No tiene finalidad comercial, ni posee una línea partidaria o ideológica, sólo refleja en su parrilla de programación la diversidad de la producción audiovisual sudamericana, intentando estimular la integración entre los pueblos del continente en el plano de la cultura y de la comunicación. Las transmisiones de TV Brasil se iniciaron, en carácter definitivo, en octubre de 2005, pero solo ahora la señal comienza a distribuirse para operadoras de cable. Referente a las emisoras de radio, éstas eran cuatro hasta 2002. Una quinta fue abierta en Brasilia, con el fin de prestar servicios al Poder Judicial; una sexta debe ser inaugurada en abril de 2006. Durante varias horas del día, las emisoras de Radiobrás operan en red con otras, públicas y privadas, llegando a veces a redes voluntarias de más de mil emisoras. Por último, las agencias de noticias son la Agencia Brasil, que publica cerca de 130 noticias diarias con textos en portugués, inglés y español, además de 150 fotos; y la Radioagencia Nacional, que distribuye contenidos periodísticos en archivos sonoros para emisoras de radio de Brasil” (Bucci, 2007).

A fines de octubre de 2007 el presidente Lula Da Silva, firma un decreto que habilita la creación de la Empresa Brasil de Comunicación (EBC) consistente en una moderna red pública de televisión con autonomía del gobierno federal sobre sus contenidos editoriales. Se la conoce desde ese momento como “TV Brasil”. En 2008, mediante Ley N° 11.652 se crea la EBC encargada de articular e implantar una Red Nacional de Comunicación Pública, integrando a las emisoras federales ya existentes. Queda conformada por:

- TV Pública: abierta y generalista subordinada al control público por medio de un Consejo. Se recepta por aire, cable, MMDS, satélite y antenas parabólicas en todo el territorio nacional.
- NBR: señal de cable que informa sobre los actos y políticas del Gobierno federal. Se recepta en toda la red de cable y en sistemas analógico y digital con antena parabólica.
- Canal integración: canal público internacional que promueve la integración de los países de Latinoamérica y transmite vía satélite para América del Sur, Central, parte de América del Norte y Europa occidental.
- Agencia Brasil: agencia de noticias que distribuye gratuitamente información del Gobierno y la sociedad.
- Radios: se crea una superintendencia que agrupa las ocho radios existentes a la fecha.

Este resultado no puede desvincularse del intenso proceso de debate impulsado desde el Ministerio de Cultura en torno a la necesidad de crear un sistema de TV público y que culmina con la presentación que realiza el Foro Nacional de las TVs Públicas en mayo de 2007 conocido como *Carta de Brasilia*, un documento que condensa las propuestas que desde la sociedad civil se consensúan en torno a la necesaria creación de un sistema de televisión público en pos de la democracia, la igualdad y la justicia social (Ver Anexo 3).

En cuanto al sector social-comunitario, sólo tiene estatuto legal desde 1998 a partir de la sanción de la ley 9.612, vigente a la fecha. Las radios reguladas por esta normativa tienen un régimen restrictivo que incluye, entre otros, límites en la potencia de emisión, prohibición de divulgar publicidad comercial y asignación de una única frecuencia sobre la base de la cual operan todas las radiodifusoras comunitarias del país. Brant, explica la situación:

“Tenemos el problema de que existe una frecuencia para todas. En Sao Paulo son 117 autorizadas. Tienes que dividir el territorio del municipio porque la distancia entre una y otra debe ser de un mínimo de cuatro kilómetros entonces hay espacio para 30 o 40 radios pero hay 117 intentando la licencia. Se da entonces una pelea fratricida. En todo Brasil y autorizadas a funcionar como tal existen cerca de 3.000” (Brant, 2007).

En 2007 Intervozes informaba, sobre la base de una investigación que analizó a los representantes legales o directores de radios comunitarias, que al menos la mitad de las 2.205 autorizaciones otorgadas a este tipo de emisoras entre 1999 y 2004 estaban bajo control de grupos partidarios. La Asociación Brasileña de Radiodifusión Comunitaria (ABRAÇO) irá más allá al denunciar, en 2008, que el 90% de las emisoras comunitarias autorizadas son controladas por políticos. Su coordinador general, José Guilherme Castro, afirmaba que de las tres mil emisoras reglamentadas, “el 10% tienen, de hecho, fines sociales. El resto tiene uso político”, y que “las radios comunitarias son una continuación del poder político” (Bezerra, 2008).

El cuadro completo de concesiones a radios comunitarias en el país muestra en 2007: 2.353 radios autorizadas en 2178 municipios, 1.364 que se encuentran en proceso de tramitación en el Ministerio de Comunicación y 4.555 pedidos de concesión que están archivados (Leal, 2007:395).

Desde el año 2005 funciona bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones un grupo de trabajo (GT1) que ha producido un informe crítico de la situación de estas radios y ha propuesto la revisión de la legislación. Como parte del diagnóstico realizado se identificaron cuatro categorías de radios comunitarias: 1) autorizada comunitaria (enmarcadas en la ley y los principios de la radiodifusión comunitaria), 2) autorizada pseudo-comunitaria (no desarrollan programación conforme a los principios para los que fueron autorizadas a funcionar), 3) no autorizadas-comunitarias (cumplen el papel de medios de comunicación comunitarios, pero no son legales), 4) no autorizadas y no comunitarias (se identifican como medios comunitarios pero no prestan ese servicio y son ilegales). Se vislumbra sobre la base de este mapeo un problema que la legislación no ha contemplado y que al decir de Sayorana Leal es el punto central del debate que sigue: el

límite de la denominación de *comunitario* frente a la diversidad de proyectos y usos asociativos de carácter local, no comercial y no público que realizan muchas emisoras de alcance restringido inscriptas como comunitarias (ídem: 397-401).

En octubre de 2007 se realiza una campaña por la Democracia y la Transparencia en las Concesiones de radio y TV liderada por la Coordinación de Movimientos Sociales y del Área de Comunicación que solicita la urgencia de alterar el sistema de concesiones que rige en el país a fin de *aggiornar* los marcos regulatorios para el sector adecuándolo a las necesidades y usos que emergen con la expansión que ha experimentado en las últimas dos décadas y considerando que desde el retorno de la democracia y en oposición con lo que se hubiera esperado, la discrecionalidad y los favores políticos consolidaron el crecimiento asimétrico de la radiodifusión a favor de los actores con intereses comerciales e integrantes de la corporación política.

El mapa de los sectores que disputan el uso del espectro no estaría completo si no mencionáramos la creciente gravitación que han tenido en las últimas décadas los cultos religiosos cristiano y, principalmente, evangélico en la explotación de medios.

En el caso de las iglesias evangélicas, podríamos decir que se conjugan dos componentes: poder político y poder económico frente a otras iglesias que no disponen de espacios ni de medios. La discusión sobre el modo de ordenar la participación de las iglesias en el espectro no está resuelta en Brasil. Por un lado, el Gobierno federal se define como laico y por tanto podría interpretarse que las concesiones que realiza para la explotación de servicios públicos estarían inhibidas de usar el espacio con fines de proselitismo religioso, pero en la práctica esto no ocurre. Los cultos evangélico y católico disponen de espacios pagos en la TV o tienen sus propios medios. A pesar de que los diferentes cultos tienen autorizaciones de explotación tramitadas como educativas o comunitarias, la principal disputa la da el culto evangélico en el territorio de las grandes redes comerciales. Según el investigador brasileño César Bolaño entre las redes comerciales:

“La principal es la Globo, una televisión que detiene durante décadas una parte importante del mercado brasileño, en este momento, superior al 60% del mercado brasileño. En este momento su lugar está muy disputado por la segunda red Record, que era la tercera y que fue comprada por la Iglesia Universal del Reino de Dios y con mucho dinero de la propia iglesia, viene con una estrategia importante. Sobrepasó al segundo que era el SBT. En este momento está un poco amenazada la Globo, aunque no se puede decir que haya perdido su hegemonía” (Bolaño, 2007<sup>237</sup>).

---

<sup>237</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación. Santos, Brasil 2007.



Para enmarcar este dato podemos aportar que según las mediciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), los cultos evangélicos reunían para el año 2002 a 26 millones de personas. Las proyecciones para 2006 elevaban esta cifra a 40 millones de fieles lo que representa el 20% de los habitantes (portal BBC Mundo, 2006<sup>238</sup>).

Con relación al sector privado comercial, su presencia es hegemónica en el mercado de la radiodifusión al igual que en el resto de los países analizados. La cobertura del territorio de las grandes cadenas y sus repetidoras consigue una penetración que en 2005 llegaba en el caso de O Globo al 95%, seguida por SBT con el 79%, Record con el 57%, Bandeirantes 54% y Rede TV 33% (Zenith Optimedia, 2005). En cuanto a la propiedad de los medios, hasta el año 2003 el registro permaneció inaccesible. Ese año el ministro Miro Teixeira publicó valiosa información que mostró por vez primera el conjunto de irregularidades cometidas. Entre las más importantes: el traspaso del límite de cinco concesiones de VHF por propietario en todo el país mediante la figura del testaferro y la participación de los parlamentarios y sus parientes en la explotación de frecuencias comerciales. Esta información fue retirada sin mayores explicaciones del acceso público en 2005. Por este motivo los investigadores brasileños sólo han podido seguir reconstruyendo el mapa de la propiedad de los medios a partir de la triangulación de informaciones para develar a qué grupos pertenecen las emisoras de radio y TV<sup>239</sup>. La Anatel sólo publica los canales disponibles, en uso y en reserva, sin especificar sus licenciarios (Intervezes, 2007).

La normativa que regula al sector privado-comercial incluye las disposiciones del CBT y sus modificatorias, el capítulo sobre comunicación incluido en la Constitución de 1988 y las reglamentaciones de algunos de sus artículos, la ley de TV por cable de 1995 y las enmiendas constitucionales de 2002 que habilitaron el ingreso de capital extranjero, entre las más importantes.

---

<sup>238</sup> Accedido en [http://74.125.113.132/search?q=cache:oakNB7Q8xrsJ:news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6095000/6095596.stm+Red+de+tv+evang%C3%A9lica+en+brasil&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar](http://74.125.113.132/search?q=cache:oakNB7Q8xrsJ:news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6095000/6095596.stm+Red+de+tv+evang%C3%A9lica+en+brasil&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar).

<sup>239</sup> El proyecto *Donos da Mídia*, iniciado por el investigador Daniel Herz, ha trazado un mapa completo de la comunicación social en Brasil por cuanto ha podido sistematizar y triangular información actualizada sobre los propietarios de los medios, los principales grupos, las licencias otorgadas a parlamentarios, las redes nacionales, el vínculo con empresas extranjeras, la situación de las radios comunitarias, entre sus aspectos más relevantes. Su contenido completo puede consultarse en <http://donosdamidia.com.br> o en el Anexo 3 de esta investigación.

---

### *IV.2.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión*

---

Brasil ostentó hasta la década del '90 una tradición estatista en la provisión de sus servicios esenciales que toma como modelo de gestión al sistema estatal europeo. Sin embargo el tratamiento para el sector de la radiodifusión ha tenido una inspiración diferente que miró al modelo liberal norteamericano y procuró imitarlo, no siempre con éxito. En la década del '60 hubo un desarrollo de las telecomunicaciones estatales en el marco de una expansión modernizadora, mientras que la TV y la radio quedaron para el capital privado y en forma bastante concentrada. De modo que la imperiosa necesidad de regulación que necesita el sector privado para expandirse ha chocado a lo largo de la historia con una tradición estatizante (Simões y Mattos 2005).

El servicio de radiodifusión, fue definido desde el año 1962 en el CBT junto a los servicios públicos de telecomunicaciones en un marco general que indica sus cualidades de servicio público. Este concepto será ratificado en la Constitución que define en su artículo 223 las facultades del Poder Ejecutivo para otorgar, y renovar concesiones, permisos y autorizaciones observando el principio de complementariedad de los sistemas privado, público y estatal. En la práctica el servicio es explotado principalmente por el sector privado-comercial en relación al cual el Estado cumple un papel complementario. Las estaciones emisoras de TV se ubican en su totalidad en áreas urbanas y su programación está orientada a la obtención de beneficios económicos.

“El modelo brasileño de emisoras de radio, tradicionalmente privado, se ha desarrollado en lo que se puede llamar un sistema mixto, en el cual el Estado ocupa todos los vacíos dejados por la iniciativa privada, operando canales reservados para programas educativos. El sistema brasileño de emisoras de radio es considerado como un servicio público y las empresas que lo integran han estado siempre bajo la supervisión directa del Gobierno” (Mattos, 1993: 46).

En cuanto a los plazos previstos para la prestación del servicio de radiodifusión en cualquiera de sus formas (autorización, permiso, concesión) la Constitución fija que las licencias para TV duran 15 años y pueden ser renovadas por igual período mientras que los permisos y concesiones de radios tienen una duración de 10 años y pueden renovarse por igual período. Ambas renovaciones requieren acuerdo del Congreso Nacional. Las autorizaciones a radios comunitarias poseen validez por 10 años y su extinción es decidida por el Congreso. Las retransmisoras no poseen plazo de expiración. Las concesiones de servicios de TV por cable deben renovarse cada 15

años y la extinción o la renovación la otorga el Poder Ejecutivo. Las autorizaciones para MMDS y DTH tienen un plazo de 15 años y pueden renovarse una vez.

---

#### *IV.2.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley*

---

Tal como fuera señalado en los apartados anteriores, hasta la década del '90 Brasil no permitió la participación de capitales extranjeros en la propiedad de empresas de radiodifusión. Ni el CBT, ni la Constitución lo admitieron en sus textos originales<sup>240</sup>. Este blindaje comienza a fisurarse en el año 1995 cuando se sanciona la ley de Televisión por cable que fija en su artículo 7 inc. 2 que *por lo menos el 51% del capital social con derecho a voto pertenecerá a brasileños nativos o naturalizados con más de 10 años de residencia* y, por consiguiente, habilita el 49% restante para el ingreso de capitales extranjeros. Esta transformación en la política del país debe ser leída en consonancia con los cambios que acontecieron durante la década del '90 en el mercado internacional y que requirieron la adecuación de los marcos regulatorios nacionales a fin de permitir la expansión e internacionalización que demandaba el sector. Este proceso se completará en el año 2002 con la enmienda 36 del Art. 222 de la Constitución que habilita el ingreso de hasta un 30% de capitales extranjeros a empresas de radiodifusión comerciales. Esta habilitación no se hace extensiva al sector social comunitario.

---

#### *IV.2.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión*

---

Durante la década del '90 Brasil, al igual que Argentina, genera transformaciones en sus marcos regulatorios sobre radiodifusión que responden a las demandas de transnacionalización que reclamaban los capitales nacionales como vía hacia la expansión y el recambio tecnológico. Estos cambios se inscriben en un proceso generalizado de reestructuración del Estado vía privatizaciones

---

<sup>240</sup> Pese a ello en el año 1968 O Globo suscribió un acuerdo con la empresa norteamericana Time-Life, que le reportó al menos cinco millones de dólares y le permitió iniciar su proceso de expansión y hegemonía en sintonía con los intereses del mercado y con la anuencia del régimen militar. En su momento este acuerdo fue señalado de inconstitucional tanto por sectores críticos al régimen como por los propios competidores, pero el gobierno militar no anuló la concesión sino en cambio otorgó un plazo para la regularización de la situación que concluyó en 1969 con la nacionalización de O Globo y la restitución en 1971 del capital a Time-Life.

que tiene lugar en muchos países de América Latina y que será presentado como estrategia para gestionar la deuda externa, la inflación y la crisis fiscal.

En Argentina el proceso de privatización y apertura a capitales internacionales se habilita de modo simultáneo en los principales sectores de la economía en el año 1989 a partir de la sanción de la ley N° 23.696<sup>241</sup>. En Brasil, el cambio es progresivo: inicia en 1991 durante la gestión de Collor con las empresas siderúrgicas, petroquímicas y de fertilizantes que el Gobierno federal considera de segundo orden y, a partir de 1994, continúa con las empresas consideradas de primer orden: electricidad, agua, petróleo y telecomunicaciones en el marco lo que se conoció como Plan Nacional de Desestatización (PND) (Ueda, 2000). El ingreso de capitales extranjeros en el sector de la radiodifusión se da a partir de 1995 con la sanción de la ley de TV por cable y se completa en 2002 con la enmienda constitucional del Art. 222.

Bolaño historiza esta etapa:

“A partir del gobierno de Fernando Henrique Cardoso [N: inicia en enero de 1995] con la privatización de las telecomunicaciones, el sistema cambia de manera significativa porque sale el Estado y entran los capitales internacionales. La relación entre la radiodifusión y la televisión en general, la segmentada incluso y las telecomunicaciones se va a situar ahora en otro lugar en un lugar de disputa competitiva del mercado a partir de la convergencia y el interés de las empresas de telecomunicaciones de ingresar a la producción de contenidos. Entonces la relación es completamente distinta en términos de lo que se realizó en el período anterior” (Bolaño, 2007<sup>242</sup>).

La reestructuración de los grupos multimedia que tiene lugar a partir de 1995 se da en el marco de un sistema regulatorio inconcluso puesto que el Art. 220 inc. 5 de la Constitución donde se define que “los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio o oligopolio” no llega a reglamentarse, hecho que produce un vacío legal a la hora de controlar su expansión.

Los antecedentes de investigaciones sobre estructura de la propiedad de los medios en Brasil se remontan al año 1982 cuando Sergio Caparelli publica *Televisão e Capitalismo no Brasil*, un libro que compila la investigación realizada por el Centro de Estudos e da Pesquisa da

---

<sup>241</sup> La ley 23.696/89 de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa habilita una profunda reestructuración del Estado Argentino mediante la privatización y concesión total o parcial de áreas soberanas y recursos esenciales tales como: Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Radiodifusión, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Aerolíneas Argentinas, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos, Subterráneos, Ferrocarriles, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Junta Nacional de Granos, Casa de Moneda, entre otros. La ley 23.697/89 de Emergencia Económica garantizará por su parte el “igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierte con destino a actividades productivas en el país” (Art. 15) y suspende el régimen de comercio nacional (Art. 23).

<sup>242</sup> Ídem.

Comunicação de la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande del Sul<sup>243</sup>. Hacia fines de los '80, la investigación dirigida por Daniel Herz expone con cifras concluyentes el escándalo del uso de las licencias como moneda de cambio durante el gobierno de Sarney. Luego, en el año 1994 la investigadora Celia Stadnik presenta un relevamiento sin precedentes en el que consigue sistematizar un mapa de grupos y medios vinculados a redes. La investigación indica que a mediados de los '90 existían en el país 299 canales de TV, 279 comerciales y 20 educativos agrupados en su mayoría en torno a seis redes de Televisión: Globo, SBT, Bandeirantes, Manchete, CNT y Record. Señala asimismo que vinculados a las cuatro primeras redes existían 121 grupos regionales afiliados que controlaban en conjunto 540 medios de comunicación (radio, TV y periódicos).

Con el antecedente de estas investigaciones, en el año 2002 se genera desde el Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) una base digital actualizada denominada proyecto *Donos da Mídia* (DdM) sobre la cual se toman las referencias más recientes citadas en esta investigación. Según la información provista por DdM existen en la actualidad en Brasil 34 redes de comunicación que agrupan 1.512 medios de comunicación<sup>244</sup>. Sin embargo esto representa sólo el 15,95 % del total de medios existentes. Por fuera de las redes, en tanto medios independientes existen 7.965 medios (radio, gráfica y TV). En Brasil el sistema central de medios se organiza en base a redes nacionales de televisión. Los principales conglomerados que lideran las cinco primeras redes controlan directa o indirectamente los principales medios de comunicación del país. Las principales redes son en orden de importancia: Globo con 340 medios, SBT con 195, Bandeirantes con 166, Record con 142, EBC con 95 y Rede TV con 84. De estos totales algunos medios son propios y otros están vinculados directamente a la cabecera de red. El cuadro N° 7 muestra como se desagrega esta relación (Ver anexo 9).

Es importante destacar que no todos los medios que integran una red son propiedad de un mismo grupo. Globo sólo posee 69 medios propios, sin embargo los contenidos que produce son

---

<sup>243</sup> La investigación se había iniciado en el año 1978 por encargo de la Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa da Comunicação (Abepec) y fue realizada por más de 350 (entre profesores y alumnos) que realizaron un primer relevamiento de la estructura de las grandes redes nacionales de TV. El foco de interés amén de incluir elementos de la estructura económica, estuvo enfocado fundamentalmente en las características técnicas: tamaño de la audiencia, fuentes de información de las emisoras, origen de la programación etc. Fuente: Donos da Mídia. <http://donosdamidia.com.br/historia>.

<sup>244</sup> Se incluyen medios audiovisuales (radiodifusión TV, DTH, FM, MMDS, OC, OM, OT, radios comunitarias, TV por cable) y medios gráficos (diarios y revistas).

distribuidos por un sistema que incluye 33 diarios, 52 radios AM (Onda media), 76 FM, 11 Onda Corta, 105 emisoras de TV 27 revistas, 17 canales y 9 operadoras de TV paga. Además, su penetración es reforzada por un sistema de retransmisión que incluye 3.305 repetidoras de TV (DdM).

Las redes se estructuran en base a un fuerte apoyo público y a un modelo de negocios basado en la afiliación de grupos regionales privados a los conglomerados nacionales. Cerca de un tercio de las intendencias y parte de las empresas públicas financian en la actualidad la interiorización de señales de las redes comerciales. (DdM 2009)

Estas redes se articulan a 41 grupos nacionales y 142 regionales. Entre los primeros se destacan, por su centralidad, Abril, vinculado directamente a MTV con 83 medios (propios y afiliados) y 7 grupos regionales afiliados, Globo con 340 medios (propios y afiliados) y 35 grupos regionales afiliados y Bandeirantes con 166 medios (propios y afiliados) y 22 grupos regionales afiliados. Por su parte, el principal grupo regional es Rede Brasil Sul de Comunicação (RBS) que, en términos de propiedad directa de medios, es la tercera mayor organización de medios privados del país con 57 medios propios. Se encuentra afiliada a la Red Globo.

El predominio de Globo en el 60% del mercado brasileño se explica en función de la diversidad antes que en la cantidad de medios que posee porque sus empresas, especialmente las de TV, ocuparon tempranamente posiciones dominantes en el mercado. En el caso de la TV abierta y de cable detenta un liderazgo indiscutido con el 63,8% de audiencia en aire (TV Globo) y con el 36,8% del mercado en TV de pago (NET). No ocurre lo mismo en radio donde no consigue un lugar entre los cuatro primeros operadores (Becerra-Mastrini, 2009:90-1). Con todo, la hegemonía construida en términos de influencia en la opinión pública y capacidad de lobby no ha tenido en los últimos años una relación directa con el crecimiento de las empresas del grupo y sus audiencias. Al decir de Gindr , hoy Globo es “uma baleia sangrando em alta mar”. La transnacionalización experimentada desde fines de los ‘90 no es receptada con beneplácito por las burguesías nacionales que verán disminuidas a partir de esta década sus cuotas de poder a favor de los actores internacionales.

---

*Parte II*

---

---

## *IV.3 Políticas del audiovisual en Uruguay*

---

En esta sección se presenta un análisis de las políticas de radiodifusión diseñadas e implementadas entre 1991 y 2007 en Uruguay, tomando en consideración las normativas generales y específicas que regulan el sector durante ese período. Se incluyen referencias al desarrollo de cada uno de los tres sectores de la radiodifusión y a la legislación que los ampara, y se consideran los principales movimientos que desde la sociedad civil han impulsado cambios en la legislación que buscan ampliar el horizonte de la diversidad en el acceso.

---

### *IV.3 1 Aspectos Generales*

---

Este país es el más pequeño de los cuatro socios. Posee una superficie de 176 mil Km<sup>2</sup> y su población al año 2005 era de 3.415.920 habitantes de los cuales casi la mitad reside en la ciudad capital: Montevideo. De un modo que resulta inversamente proporcional a su tamaño, la República Oriental del Uruguay concentra en la actualidad muchas de las virtudes que sus vecinos no han logrado alcanzar: un alto índice de desarrollo humano<sup>245</sup> que se conjuga con el menor índice de percepción de corrupción de la región<sup>246</sup>, la distribución del ingreso más equitativa entre todos los países de América Latina, alta esperanza de vida, la mayor tasa de alfabetización y, dentro de Sudamérica, el índice de libertad de prensa más alto y el único de entre los cuatro que ha sido considerado en el Índice de Democracia una *democracia completa*<sup>247</sup>. Desde el año 2005 gobierna el país el Frente Amplio, una coalición de izquierda nacida en 1971 gestora de la mejora de los indicadores socio-demográficos actuales. Estas características, junto a la protección y resguardo de las finanzas asegurada mediante el secreto bancario, han llevado a que algunos la sigan imaginando

---

<sup>245</sup> Según la última medición del PNUD de de 2008 sobre datos de 2007 se ubica en el puesto N° 50. En 2006 se ubicaba en el puesto N° 47 con un índice de 0,859.

<sup>246</sup> La medición le asigna 6,9 y lo ubica en el puesto 23 sobre 180 países puntuados con una escala que va del cero (percepción de muy corrupto) al 10 (percepción de ausencia de corrupción). En esta misma escala Brasil ocupa el puesto 80 con un índice de 3,5; Argentina el puesto 109 con 2,9 y Paraguay el puesto 138 con 2,4. Transparencia Internacional.

<sup>247</sup> Según el Democracy Index (DI) elaborado por “The Economist” para 2008 Uruguay ostenta el puesto 23 sobre 167 países relevados y en una escala de 0 a 10 le asigna 8,08. El índice que mide proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, participación y cultura políticas. Argentina, Brasil y Paraguay se encuentran valoradas según el DI como democracias defectuosas.



como –en 1900– la “Suiza de América”<sup>248</sup>. Sin embargo, la situación de Uruguay no ha permanecido estable desde la creación de aquel mito. A un importante deterioro económico, social y político con altos niveles de conflictividad social que tuvo lugar a partir de 1955, le siguió un gobierno militar que estuvo en el poder entre 1973 y 1985. Luego, con el retorno de la democracia, se sucederían en el poder los dos partidos históricos del Uruguay: Nacional y Colorado. Finalmente, en 2005 accede al gobierno por primera vez en la historia una coalición de izquierda.

Según su división geográfica Uruguay reparte su territorio entre 19 departamentos. Pero sus ciudadanos se distribuyen en 20. El *Departamento 20*<sup>249</sup> es una iniciativa del gobierno de Tabaré Vázquez para repatriar a los ciudadanos en la diáspora, y es el nombre que los emigrantes uruguayos, los de “la patria peregrina”, han adoptado en las compulsas electorales puesto que el impacto que pueden producir es significativo: su número se estima en un millón.

El país ha tomado la delantera regional mediante un ambicioso plan de informatización de la sociedad: desde el año 2007 el gobierno desarrolla un programa inédito en la región denominado Plan CEIBAL (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea)<sup>250</sup> un proyecto socioeducativo que distribuye 260.000 laptops –una para cada niño en edad escolar primaria– con el objetivo de generar una oportunidad fáctica de acceso a las tecnologías y de democratizar el conocimiento ([www.ceibal.edu.uy](http://www.ceibal.edu.uy)).

En esta línea, se crea el Plan CARDALES<sup>251</sup> (Convergencia para el Acceso a la Recreación y el Desarrollo de Alternativas Laborales y Emprendimientos Sustentables) una política de telecomunicaciones que busca generalizar el acceso multimedia a toda la población e incluye un paquete básico de bajo costo que ofrece ente 8 y 10 canales de televisión por cable y un paquete de Internet, vía cable módem o vía ADSL y que en su primera etapa llegaría a 600 mil hogares que no tienen ni Internet ni TV de pago.

---

<sup>248</sup> En aquellos años el país consolidó su democracia y alcanzó altos índices de bienestar social equiparables a los de algunos países europeos. Estableció por ley tempranamente y entre otras medidas progresistas por ley un sistema educativo laico, gratuito y obligatorio en 1877, y el derecho al divorcio en 1917 y el derecho al sufragio universal.

<sup>249</sup> Creado mediante ley 18.250/08, depende de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>250</sup> Decreto de creación N° 144 del 18 de abril de 2007.

<sup>251</sup> Decreto de creación N° 831 del 31 de diciembre de 2008.

Pese a las buenas iniciativas que se registran a partir de 2007, el ecosistema de medios de radiodifusión del país era caracterizado por el investigador uruguayo Gabriel Kaplún a fines de 2006 como:

“un sistema de buena cobertura, con predominio absoluto del sector privado comercial, con alta concentración en algunos grupos empresariales capitalinos, que importa mucho más contenidos que los que produce, especialmente en los géneros de ficción. Un sistema con presencia débil del sector público-estatal y comunitario. Con un desarrollo relativamente importante de medios electrónicos” (Kaplún, 2006 a:1).

Hasta fines de 2007, el sistema de medios de radiodifusión de Uruguay no se diferencia demasiado de los de sus socios regionales. Reglamentadas por normativas vetustas pergeñadas durante el último gobierno de facto, tanto la radio como la TV abierta han crecido y se han desarrollado en un marco que consideró la actividad radiodifusora mediante la fórmula setentina según la cual la comunicación respondía a la doctrina de la seguridad nacional en sus fundamentos mientras era explotada con fines lucrativos por un empresariado nacional en estrecha relación con el régimen.

En el año 1990 la estructura del sector reportaba 33 canales de aire, cuatro en Montevideo y 29 en el interior, de los cuales 12 integraban la red del Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos (SODRE). En cuanto a las radios, existían 86 emisoras AM –23 en capital y 63 en el interior– tres bajo la órbita del SODRE mientras que en FM se contaban 34 emisoras –11 en Montevideo y 23 en el interior–. Además emitían en onda corta dos emisoras del SODRE y dos de particulares (Stolovich-Pallares 1991:78-80). En TV para abonados, si bien las experiencias pioneras tienen lugar a fines de los ´80 en localidades del interior del país a las que no llegaba la TV por aire, el primer llamado público para la explotación del servicio se realiza en 1991 para el interior y en 1993 para Montevideo (García Rubio, 1994). Durante los años subsiguientes se llegó a una cobertura territorial del 50% de los hogares que luego disminuirá en 2002, a causa de las crisis, al 37% para finalmente volver a las cifras históricas (Kaplún, 2006 a).

Con relación a la radiodifusión comunitaria su emergencia se une al retorno de la democracia, pero será recién en 1994 con las acciones de FM El Puente instalada en el popular barrio de La Teja, cuando el movimiento cobrará mayor presencia pública y fuerza política para disputar un derecho de antena que les estuvo vedado por ley hasta el año 2007 cuando su número ya

alcanzaba las 72 emisoras comunitarias de radio y TV<sup>252</sup> (Curuchet, et. al, 2006; Gómez, et. al., 2007).

Del mismo modo que se constata en los demás países analizados, la presencia de grandes grupos económicos en el ecosistema de medios es una constante. Existen varios grupos regionales ubicados en el interior del país que controlan medios que pueden combinar emisoras de radio y TV y diarios, cuya influencia es básicamente local. En el plano nacional encontramos a “los tres grandes”: Romay-Salvo, Fontaina-De Feo y Scheck. Estos grupos se originan en familias tradicionales y por lo tanto se crean en base a capitales nacionales. En relación a la TV por aire y por cable “Los tres grandes” han trabajado en lo que Stolovich llamó “cooperación contradictoria”<sup>253</sup>. Sobre esta base crean en 1981 La Red Uruguaya de Televisión S.A. (RUTSA), un pool destinado a suministrar vía microondas seis horas de programación por aire de los canales gestionados por cada uno de los grupos (4, 10 y 12) a una red de retransmisoras y repetidoras del interior del país. Otra de sus incursiones tripartitas será Equital, la empresa de cable que distribuyó sus señales por el interior del país durante los ´90 y hasta su disolución a principios del 2000, hegemonizó el mercado de la TV por abonados.

---

### *IV.3.2 Antecedentes históricos del sistema de medios*

---

El primer antecedente legislativo en la historia de la radiodifusión en Uruguay se remonta a 1928 con la ley N° 8.390. Esta norma confería al Poder Ejecutivo la potestad de otorgar licencias con carácter precario y revocable para la explotación de frecuencias radioeléctricas. Para realizar esta tarea se crea la Dirección de Radiocomunicaciones. De este modo el Estado uruguayo procede a regularizar la incipiente actividad de radiotelefonía y a ordenar el caos que suponía la instalación de emisoras en cualquier sitio del espectro y sin una autorización previa.

La actividad radiodifusora fue encarada inicialmente por comerciantes que, para justificar el negocio de la venta de receptores, se lanzaron a instalar sus propias emisoras. La primera que se

---

<sup>252</sup> Autonomizadas como comunitarias, aún sin acreditar las condiciones para serlo, sumadas a estas 72 radios y TV comunitarias se cuantificaban a fines de 2007: 77 radios religiosas y 123 radios que no prestaban el servicio comunitario. Fuente: Investigación inédita para la realización de un mapa de medios electrónicos en Uruguay. Autores: Gustavo Gómez, Carlos García Rubio y Edison Lanza. Montevideo 2007. Mimeo.

<sup>253</sup> Stolovich señala que se trata de una noción contradictoria en la que la cooperación está dada por ejemplo en la copropiedad del capital, la fundación de empresas comunes, las alianzas familiares, etc. Mientras que la contradicción se manifiesta en la lucha por la centralización del capital y el control de las empresas y la lucha competitiva por las cuotas de mercado (Stolovich-Pallares, 1991:175).

recuerda es “Fada Radio” que justamente debe su nombre a la marca de los receptores. La primera emisión de la que se tenga recuerdo es la transmisión de un partido de fútbol entre Uruguay y Brasil realizada por Claudio Sapelli el 1 de octubre de 1922 desde la azotea del diario El Plata.

En el año 1929 se crea el Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica que tuvo por finalidad “la perifonía<sup>254</sup> de programas culturales e informativos”, y gestionó desde sus inicios escuelas y conservatorios, conformó conjuntos orquestales y corales y fue colectando un importante acervo de materiales artísticos y culturales que hicieron parte de su programación. La primera emisora del SODRE CX6 (hoy Radio Clásica) inicia sus transmisiones en abril de 1930. Desde el año ‘31 el SODRE funcionó en la sede del Teatro Urquiza de Montevideo con un estudio con capacidad para casi mil personas, otro para pequeñas orquestas y un tercero para discoteca.

En cuanto a la televisión, sus orígenes se remontan al año 1943 cuando el pionero Juan E. Obiol “realizó una experiencia a muy corta distancia entre el Palacio Díaz y radio Carve. Luego Francisco Giampietro emitió circunstancialmente desde el Palacio Legislativo y la tercera experiencia la realizó Sapelli, en 1954”. Pero es recién a mediados de los ‘50 cuando se instalarán los primeros canales privados y el canal del SODRE. El primer canal comercial es Saeta TV Canal 10 que inicia sus transmisiones en 1956, lo seguirán luego en 1961 Montecarlo TV canal 4, Teledoce en 1962 y Canal 5 en 1963, 8 años después de que fuera adjudicado (Faraone, 1995a:5).

Las legislaciones que regularon la actividad desde sus inicios fueron escasas y débiles. La legislación de 1928 se mantuvo hasta el año 1974 en que la dictadura militar aprobó la ley 14.235 mediante la cual se transfirió la administración de las frecuencias a ANTEL. Este movimiento se completará en 1977 con la sanción de la aún vigente ley 14.670 de Radiodifusión (Radacovich, 2004).

Desde sus inicios, el canal del SODRE tuvo que enfrentar una rivalidad promovida por los tres canales privados de Montevideo, reacios a compartir la audiencia y la torta publicitaria. Contra lo que ocurrió en la mayoría de las televisiones estatales de América Latina, García Rubio señala que el Canal 5 “nunca fue un canal oficialista en sentido estricto o de carácter netamente propagandístico” tal vez porque los distintos gobiernos tuvieron como aliados a los canales privados. “De hecho, ni en los años finales de la década del ‘60 ni durante los 11 años del gobierno

---

<sup>254</sup> Transmisión por medio del teléfono sin hilos de una pieza de música, un discurso o una noticia en condiciones determinadas y a hora fija.

militar, las autoridades pretendieron transformarlo en una herramienta primordial en la difusión de su accionar” (1998:26). El desinterés de los gobiernos, unido a la presión de los canales privados para limitar el acceso a recursos publicitarios, y la histórica falta de presupuesto fueron llevando al canal a una situación de extrema precariedad tecnológica y de imposibilidad de sostener una producción de contenidos autónoma que se mantuvo como constante hasta el año 2002 cuando deja de pertenecer al SODRE y es transferido al Ministerio de Educación y Cultura.

---

### *IV.3.3 Marco jurídico-normativo*<sup>255</sup>

---

La regulación general sobre radiodifusión vigente a noviembre de 2007 en Uruguay era el Decreto-Ley N° 14.670 de 1977 (actualizado por los decretos 327/80 y 350/86). Esta normativa incluía a los únicos prestadores legales en el país hasta esa fecha: entidades oficiales y privadas. Esta situación cambiará de modo sustantivo en diciembre de ese año cuando son reconocidas por ley N° 18.232/07, luego de 20 años de lucha, las radiodifusoras comunitarias.

El marco legislativo de Uruguay para el sector radiodifusor es disperso: de hecho existen normas específicas “que tratan diferentes aspectos de la comunicación social (radiodifusión, telefonía, prensa, etc.) pero que no están articuladas entre sí” y que en la práctica se han mostrado muchas veces contradictorias y casi siempre insuficientes (García Rubio, 1994:113).

En el arco de 30 años que va desde la ley de 1977 a la de 2007 se condensan disputas políticas y económicas que han contribuido a crear vacíos legales o a demorar el tratamiento y regulación de temas claves para las políticas de comunicación. El primer lugar donde enfocar el análisis es la constitución de 1967 que en su artículo 29 establece que: “es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura quedando responsable el autor y, en su caso el impresor o emisor con arreglo a la ley por los abusos que cometieren”. Este es el único artículo de la Constitución que se ocupa de la comunicación. Tanto la fecha de su redacción como los términos en que presenta el derecho a la expresión denotan un anacronismo en su formulación, más orientada a la definición liberal de libertad de prensa que hacia una concepción moderna del derecho a la comunicación (García Rubio, 1994:116).

---

<sup>255</sup> Las legislaciones aludidas en esta sección directamente vinculadas a la radiodifusión pueden consultarse en el Anexo Documental N° 4.

La Ley de Radiodifusión 14.670 promulgada en 1977 y actualmente vigente, es otra norma extemporánea y escueta: se compone de siete artículos de contenido y dos de forma. Define a la radiodifusión como un servicio de interés público y autoriza a explotar las frecuencias sólo a entidades oficiales y a privados. Fue dictada por la última dictadura militar con el objetivo de establecer un férreo control sobre los medios de radiodifusión y en consecuencia sus artículos están centrados en los mecanismos de sanción que según se afirma permitirán al Estado garantizar la “libre comunicación del pensamiento” (Art. 7). Curiosamente no establece, como es habitual en este tipo de normas, plazos para la explotación de las licencias; tampoco refiere a la existencia de medios públicos como en el caso de Brasil. El Decreto reglamentario de esta ley es el N° 734 de 1978 con sus modificativos (Dctos. 327/80 y 350/86) que establece como requisito para los solicitantes de licencias ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio y con domicilio real y permanente en el país en el caso de personas físicas o jurídicas (Arts. 8 y 9). Determina, además, un número máximo de licencias en régimen de titularidad total o parcial de hasta dos frecuencias por banda (TV, OM, FM) con un tope de tres frecuencias de radiodifusión en total<sup>256</sup>. Las autorizaciones para explotación de radiodifusión son personales e intransferibles sin autorización del Poder Ejecutivo (Art. 15). Se admiten las publicidades comerciales hasta un máximo de 15 minutos para TV y 18 para radio por hora y no acumulables, en la ciudad de Montevideo, y cinco minutos adicionales por cada medio en el interior.

La TV para abonados (satelital y por cable) se regula por ley 15.671 y su decreto reglamentario N° 349 del año 1990 y su modificatorio 125/93 y por el Decreto N° 115 de 2003 que reglamentan las licencias de Telecomunicaciones entre las que se incluye a la TV para abonados. El Decreto 349/90 reglamentó la TV por cable a la que definió como “un servicio de telecomunicaciones que se propaga por medio de señales codificadas o una guía artificial y cuya emisión está destinada a la recepción directa por abonados” (Art.1). En principio se dejó abierta la posibilidad de operar a personas físicas o jurídicas públicas o privadas sin especificar nacionalidad. Pero ante la presentación de pliegos con propuestas de inversores extranjeros el gobierno emitió en 1993 un Decreto modificatorio, el N° 125, en el que hizo extensivas las limitaciones impuestas para la radiodifusión a los servicios complementarios de telecomunicaciones reservando a los nacionales

---

<sup>256</sup> No obstante se habilita en el momento de esta reglamentación a que los entonces permisionarios accedieran a una frecuencia de FM.

su explotación. Esta situación se modifica en 2003 con la promulgación del Decreto 115/03 en el que se fija que las licencias para la explotación de la TV para abonados se incluyen dentro del marco normativo de las telecomunicaciones. Se define a partir de este momento que estos servicios serán autorizados por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) y, lo más importante, se autoriza a sociedades extranjeras a conformar personas jurídicas y en el caso de particulares sólo se solicita domicilio constituido en el país (Cap. III Art.11). Quedan excluidas explícitamente de este marco las licencias de radiodifusión. Esta norma dialoga con la Ley 16.211 de empresas públicas sancionada en 1991 que autoriza al Poder Ejecutivo a aprobar convenios con entidades extranjeras relativos al establecimiento de telecomunicaciones.

En el año 2003 se aprueba el reglamento de Administración y Control del Espectro Radioeléctrico que tiene la función de normalizar el uso caótico y discrecional que se había realizado de las frecuencias hasta el momento y garantizar el acceso equitativo. Sin embargo esta norma continuaba excluyendo a las radiodifusoras comunitarias impedidas por ley a prestar sus servicios. Amparadas por el derecho internacional en la materia, estas emisoras sólo tenían a nivel nacional el resguardo legal del artículo 1 de la Ley de Prensa de 1989 N° 16.099 que señala que:

“es enteramente libre en toda materia la expresión y comunicación de pensamientos u opiniones y la difusión de informaciones mediante la palabra, el escrito o la imagen, por cualquier medio de comunicación, dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley. Esta libertad comprende, dando cumplimiento a los requisitos resultantes de las normas respectivas, la de fundar medios de comunicación”.

Por fuera de esta normativa, tanto la ley de radiodifusión del '77 como su decreto reglamentario de 1978 prohibían explícitamente su funcionamiento. Dentro del movimiento de las radios comunitarias que se fue gestando desde inicios de los '90 el eje de las discusiones osciló entre si se debía luchar por la sanción de una norma propia o en cambio se debía apelar al derecho de antena en términos de universalidad de acceso. La opción que prevaleció fue la primera. En el año 1998 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) filial Uruguay presentó un documento público en el que diagnosticaba la situación de la radiodifusión comunitaria en el país en el que denunciaba: “El Gobierno uruguayo no sólo está violando el derecho a la comunicación por reprimir a nuestras emisoras, sino por no proveer de la legalidad que nos corresponde” (1998). Los argumentos del Gobierno para impedir el funcionamiento de estas emisoras señalaban una imposibilidad técnica por saturación del espectro, sin embargo estudios realizados por la

Universidad Pública en esa misma fecha demostraban lo contrario y reforzaban el diagnóstico de AMARC que indicaba la inexistencia de un Plan Nacional de Frecuencias para ordenar el espectro y la ausencia de criterios de selección que permitieran evaluar convenientemente las propuestas. La organización enfatizaba además que:

“La legislación es absolutamente discrecional y tiene origen en el Decreto-Ley 14.670 y el Decreto Reglamentario 734/978 de la dictadura militar (16), marco legal por el cual es el Poder Ejecutivo quien determina, sin licitaciones ni concursos, cuándo es el momento y la oportunidad de hacer un “llamado a interesados” a ocupar frecuencias “vacantes”. La reglamentación vigente es tan restrictiva que no sólo deben “autorizarnos previamente” a ejercer el derecho a transmitir sino que incluso se establecen sanciones para quienes “intentaren transmitir sin autorización” (AMARC, 1998).

Durante el año 2002 se discutió el anteproyecto de una ley de radiodifusión de baja potencia que incluía a las radiodifusoras comunitarias bajo la figura de “asociaciones civiles sin fines de lucro” y a universidades. La iniciativa encontró múltiples resistencias: del lado de las asociaciones gremiales que agrupan a las radioemisoras privadas ANDEBU<sup>257</sup> y RAMI<sup>258</sup> se manifestó el repudio a la medida por considerarla contraria al marco legislativo vigente y, particularmente, por la competencia en el mercado publicitario que implicaría el ingreso de nuevos actores. Pero también el sector comunitario se veía perjudicado porque la medida afectaba su alcance y potencia. La URSEC se colocó en una posición ambivalente. Juan José Camelo, integrante por entonces del directorio de URSEC sostenía: “el tema está en estudio, recogiendo las opiniones de los interesados. Si bien en la Resolución de la URSEC creando una comisión de análisis de la situación, se comete recabar las opiniones de ANDEBU, RAMI y AMARC, se han recibido otros aportes que también serán considerados y analizados previo a su elevación al Poder Ejecutivo” (ver Documento en Anexo 4). Esta iniciativa no prospera para el sector comunitario. En el caso de las emisoras universitarias quedan colocadas virtualmente en un limbo, sin amparo legal y sin demasiadas posibilidades de incidencia. Su situación se resolverá el 26 de julio de 2006 con la firma presidencial de una resolución mediante la cual se adjudica a la Universidad de la República el uso de una frecuencia de radiodifusión en régimen de baja potencia<sup>259</sup>. Nace así FM 89.1 UniRadio, la primera radio universitaria legal del Uruguay, luego de de 12 años de intentos frustrados que

---

<sup>257</sup> Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos.

<sup>258</sup> Asociación de Radios del Interior.

<sup>259</sup> Potencia autorizada: 10 vatios. Alcance por la altura de antena permitida: 30 metros.



incluyen las gestiones de pioneros como Néstor Ganduglia en 1994, la radio de la FEUU<sup>260</sup> de 1995 que “deambuló por distintas facultades y sindicatos, sufriendo, inclusive, la confiscación de sus equipos” y la radio *AECCO*, devenida en *Radio Experimental* e impulsada por la Asociación de Estudiantes de Ciencias de la Comunicación en el año 2000 (ver Anexo 4 Proyecto Radios Universitarias). De este modo, el proceso que se había iniciado con la propuesta de una Ley para emisoras de baja potencia y universitarias presentado en 2002, se resolverá en el caso de las universidades por vía de la autorización presidencial y como emisoras de baja potencia<sup>261</sup> (ver Anexo 4 anteproyecto de ley).

En diciembre de 2006 –cuando ya cursaba su primer año de gobierno el presidente socialista Tabaré Vázquez–, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA realiza una visita de trabajo al país y formula al Estado algunas recomendaciones que incluyen el tratamiento del proyecto de ley sobre radios comunitarias que ya había tomado estado parlamentario. El Informe de la relatoría indicaba:

“Existe en Uruguay un número importante de radios que actúa al margen de la legalidad, lo cual ocasiona interferencias en el espectro, entre otros problemas. La mayoría de ellas se autodenomina “comunitaria” sin serlo. Al mismo tiempo, hay algunas radios en situación de ilegalidad que tienen la naturaleza de comunitarias y que tienen una legítima aspiración a poder regularizarse. La Relatoría Especial considera importante que el Estado instrumente acciones legislativas y administrativas en relación con la situación planteada. Ello incluye adoptar legislación que establezca hacia el futuro concursos abiertos, públicos y transparentes para la asignación de frecuencias radioeléctricas. Asimismo, parte del espectro debería estar destinado a radios comunitarias, y la asignación de estas frecuencias debe tener en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas, conforme al Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. En la legislación sobre la materia es menester definir apropiadamente el concepto de radio comunitaria, para lo cual deben tenerse en cuenta criterios mínimos que incluyan: a) su finalidad social, de servicio a comunidades geográficas o de intereses; b) su carácter de entidades sin fines de lucro; y c) su independencia operativa y financiera tanto del Estado como de empresas comerciales” (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2006 Anexo 4).

El diagnóstico llamaba la atención sobre la demoras que el nuevo gobierno, estaba teniendo para cumplir uno de los ejes propuestos en el Plan de Gobierno elaborado por la Unidad Temática de Medios de Comunicación del Encuentro Progresista-Frente Amplio según el cual se promovería

---

<sup>260</sup> Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay.

<sup>261</sup> Esta norma no tendrá aplicabilidad en cuanto a las asociaciones civiles sin fines de lucro alcanzadas en 2007 por la ley 18.232.

“la existencia y fortalecimiento del sector social-comunitario de medios de comunicación” (ver Anexo 4 Informe de Relatoría).

Seguramente el informe de la Relatoría, junto a la intensa campaña llevada adelante por AMARC, el PIT-CNT<sup>262</sup> y IELSUR<sup>263</sup>, contribuyeron a llevar los anclajes políticos que sostenían el proyecto de ley en Diputados y que culminará el 22 de diciembre de 2007 con la sanción de la Ley de Radiodifusión Comunitaria N° 18.232.

¿Cuáles son las implicancias de esta ley? En primer lugar, tomando como base el derecho público internacional comparado coloca en situación de legalidad a las emisoras comunitarias y reconoce explícitamente al tercer sector de la radiodifusión. Define:

“se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (...) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República. Su finalidad será la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos (...)” (Art. 4).

Especifica que las radios comunitarias no podrán ser utilizadas para fines de proselitismo político-partidario o religioso, un tema crítico que ha servido para solapar proyectos de radiodifusión no comunitarios. Establece, además, que no se limitarán ni la potencia ni los modos de autosustentabilidad habilitando para las emisoras comunitarias –a diferencia de lo que ocurre en Paraguay y Brasil– la misma potencia de emisión que una radio comercial y el acceso a recursos publicitarios. Y como dato significativo y concluyente fija una reserva de espectro del 33% para todo tipo de frecuencia en cada localidad, para sistemas analógicos y digitales (Art.5). Un primer balance de la implementación de la ley lo proporciona Edison Lanza, integrante del consejo Asesor de Radios Comunitarias conformado a partir de la sanción de la norma:

“La ley fue puesta en práctica y está funcionando bien. Se formó un Consejo Asesor de Radios Comunitarias integrado por representantes de asociaciones representativas de la sociedad civil, que han trabajado en forma amplia y que ha recibido incluso en un primer diálogo a las gremiales del sector comercial que les habían hecho la guerra a las comunitarias y que habían trabajado para impedir que la ley se aprobara. El Consejo recomendó regularizar la situación de las primeras 38 radios comunitarias que habían reunido todos los requisitos. Hubo un censo previo en el que se inscribieron más de 400 radios. Hicimos una primera selección y separamos en tres grupos, uno que

---

<sup>262</sup> Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) es la única central sindical de Uruguay.

<sup>263</sup> Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay.

era el de los que tienen una tradición y son efectivamente comunitarios, otro que está en el límite entre si son quioscos o son comunitarias, y después el gran tema de las radios religiosas: hay casi 120 radios religiosas. La ley es clara en cuanto a que las organizaciones religiosas no están impedidas *per se* a acceder a la radiodifusión comunitaria pero hay una discusión y un tipo de límite y es que si su finalidad es estrictamente religiosa, no es que estén impedidas de ingresar al espectro sino que por esta vía por la de las reservas del sector comunitario no deberían tener acceso, lo cual implica también otra discusión con el tema de la libertad religiosa” (Lanza, 2008).

En el 27 de agosto de 2007 se produce otro hecho destacado en materia de políticas de radiodifusión: Uruguay escoge la norma europea Digital Video Broadcasting (DVB) de Televisión Digital Terrestre (TDT). Se trata de una decisión inesperada para la región por cuanto se especulaba con un acuerdo regional en el que Uruguay podría acoplarse a Brasil. El investigador uruguayo Roque Faraone afirmaba al respecto: “Uruguay no tiene política sobre televisión digital y además no podría tenerla tampoco con su dimensión, depende de lo que los grandes socios decidan al respecto. La política que el país debería tener sería fomentar un entendimiento entre Argentina y Brasil y sumarse a ello (2006<sup>264</sup>)”. Para sorpresa de muchos las cosas no ocurrieron así. La opción sobre el padrón de TDT tuvo un tratamiento expeditivo en el orden nacional y no fue consensuada con el resto de los socios regionales<sup>265</sup>. El gobierno del Frente Amplio conformó en 2006 una Comisión Especial<sup>266</sup> para el estudio del tema “que a fines de octubre aún no iniciaba sus labores” (Kaplún, 2006<sup>267</sup>). En mayo de 2007 la prensa nacional informaba que la Comisión Especial presentaría un informe primario en junio –al que le seguirían otros– señalando que el país había recibido ofertas japonesas en el marco de acuerdos suscritos por los presidentes Vázquez y Da Silva. Estas especulaciones fueron desmontadas en agosto. La prensa informó entonces que “desde que comenzó el proceso, hace casi un año, el gobierno decidió buscar su camino ante la ausencia de un consenso en el MERCOSUR y planteó a los diferentes proveedores que esperaba que la decisión generara desarrollos para la economía local”. Finalmente, mediante decreto presidencial IE 454/07

---

<sup>264</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>265</sup> De hecho en marzo de 2007 una delegación de técnicos y autoridades del Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones de Japón (MIC) llega a Uruguay a fin de promocionar las ventajas del sistema japonés de TV digital (ISDB-T) y se reúne con el ministro de Industria, Energía y Minería, Jorge Lepra, con autoridades de la Asociación Nacional de Broadcasters del Uruguay (Andebu) y de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) entre otros. Las autoridades del Japón prometieron a Uruguay financiamiento e intercambio en materia de recursos humanos en caso de que el país adoptara la norma ISDB-T. Fuente: Matutino “La Diaria” 1/3/07.

<sup>266</sup> La comisión especial estuvo integrada por el subsecretario de Industria y Energía, Martín Ponce, la presidenta de Antel, María Simon, el presidente de las Ursec, León Lev, el director del área de comunicaciones de la Presidencia, Gerardo Bleier y la directora de la TV Nacional, Sonia Breccia.

<sup>267</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

se fijó la opción por la norma europea. La medida enfatizaba la línea de unidireccionalidad en la toma de decisiones sobre el tema que han tenido los socios regionales hasta 2007<sup>268</sup>.

Con esta norma cierra el período de análisis fijado para esta investigación, pero de modo concomitante se inicia en Uruguay, en sintonía con el resto de la región –tal como veremos en el Capítulo VI– una progresiva renovación del marco legislativo en relación a temas centrales de las Políticas de Comunicación que se encontraban en lista de espera desde hace décadas, entre ellos: la aprobación de la nueva Ley de Protección de Datos Personales y Habeas Data N° 18.331/08 y de la Ley de Acceso a la Información Pública 18.381/08<sup>269</sup>, la eliminación de los delitos de difamación e injurias y el decreto 1304/2008, que si bien tiene rango administrativo “introduce por primera vez en la legislación uruguaya los principios de transparencia, competencia y participación en el campo de la radiodifusión comercial” (Lanza, 2008). Asimismo esperaban su tratamiento un marco regulatorio para la TV digital, un reglamento para la asignación de frecuencias de radiodifusión comunitaria, una ley de telecomunicaciones, y otra sobre publicidad oficial. (Ver cuadro N° 8. Anexo 9)

---

<sup>268</sup> Recordemos que Argentina realiza una opción precaria –luego suspendida– por el padrón americano en 1998 y luego Brasil hará lo propio en 2006 con el padrón japonés. Veremos que esta dirección se modifica a fines de 2009 cuando el gobierno argentino adopta de modo definitivo el padrón japonés y se alinea de esta forma con su principal socio regional.

<sup>269</sup> Esta ley marca un hito en el país, dado que se reconoce el acceso a la información pública como un derecho de toda persona física o jurídica sin discriminación alguna, siendo la información pública “toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”. Crea para su efectiva aplicación un órgano de control denominado Unidad de Acceso a la Información Pública como órgano desconcentrado de la AGEIC.

Según la Senadora Margarita Percovich el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública surgió de un grupo de trabajo que venía trabajando desde hace algunos años y reunía a algunas instituciones de la sociedad civil, algunos gremios como el de los periodistas del Uruguay, bibliotecólogos, archivólogos, y organizaciones de derechos humanos como SERPAJ, IELSUR, y AMARC. Ellos invitaron a algunos legisladores que estábamos ligados al tema de las radios comunitarias. Entonces nos fuimos animando como grupo a hacer la presentación de un articulado que garantizara el derecho a la información. Cuando se terminó de redactar el proyecto con las definiciones que hoy tiene el marco jurídico uruguayo con respecto al derecho a la información, a los procedimientos el alcance etc., la estrategia fue que lo presentara el mismo grupo como integrantes de la sociedad civil en la comisión de comunicación y cultura y luego lo que hicimos como bancada de gobierno fue presentarlo como proyecto. Allí lo que se creaba era una institucionalidad a partir del Estado para facilitar todos los procesos de acceso a la información”, cuenta Percovich en una entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación. Montevideo, 2006.

---

#### *IV.3.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor*

---

La administración del espectro radioeléctrico es competencia del Poder Ejecutivo. Históricamente el PEN delegó formalmente esta función en la Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC) que hasta 2005 funcionó bajo la órbita del Ministerio de Defensa para luego, durante el gobierno socialista, pasar al Ministerio de Industria, Energía y Minería. Desde sus orígenes, la DNC tuvo la función de asesorar, coordinar y ejecutar las Políticas Nacionales de Comunicación del Gobierno y de administrar el espectro radioeléctrico nacional, así como supervisar técnica y operativamente a las empresas de cable (García Rubio, 1994:115). Sin embargo desde el año 2001 la DNC pierde sus competencias en términos de regulación del espectro a partir de la creación de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC).

Alicia Fernández, integrante del directorio de URSEC en 2006, historizaba en estos términos el proceso de creación del órgano:

“URSEC se crea en 2001 y a partir de allí se distribuye el tratamiento de la comunicación en las diferentes áreas del Gobierno. Antes del '74 había una empresa única estatal que era la que entendía sobre los temas de energía y sobre los temas de telecomunicaciones y espectro radioeléctrico. Después se separa lo que es energía de telefonía, y se crea ANTEL que incluye entre sus incumbencias la administración del espectro. Durante la dictadura se separa lo que es administración del espectro y se lleva al Ministerio de Defensa, bajo la Dirección Nacional de Comunicaciones que se ocupa de la administración del espectro. ANTEL queda como operador telefónico y hace las veces de regulador de telecomunicaciones (normas técnicas, numeración, relacionamiento con los operadores internacionales). Entonces, cuando se crea URSEC se le asignan las funciones de la DNC más las funciones de regulación de las telecomunicaciones de ANTEL” (Fernández, 2006<sup>270</sup>).

La URSEC es creada mediante Ley 17.296/01 como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo y es el primer paso hacia la independencia del poder político de la asignación de frecuencias y la autonomía técnica. Funciona operativamente en el ámbito de la Comisión de Planeamiento y Presupuesto (Ver Figura N° 4. Anexo 9). Sus funcionarios son designados por un período de seis años con lo cual su mandato excede el de la gestión presidencial. Para su conformación fueron transferidos la totalidad de los funcionarios de la DNC, parte del personal de ANTEL<sup>271</sup>, de la Administración Nacional de Correos y otras áreas de gobierno (Art. 84). Compete a esta Unidad “la regulación y el control de las actividades referidas a las telecomunicaciones,

---

<sup>270</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación. Montevideo 2006.

<sup>271</sup> La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fue creada por Decreto N° 14.235 en junio de 1974.

entendidas como toda transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos” (Art. 73). Entre sus funciones específicamente vinculadas a la radiodifusión se consignan: asesorar al Poder Ejecutivo en materia de formulación, instrumentación y aplicación de la política de comunicaciones; administrar, defender y controlar el espectro radioeléctrico nacional; otorgar autorizaciones para el uso de frecuencias del espectro radioeléctrico nacional; ejercer la supervisión técnica y operativa de las emisiones de radiodifusión y de televisión cualesquiera fuere su modalidad; mantener relaciones internacionales con los Organismos de comunicaciones; determinar técnicamente las tarifas y precios; aplicar las sanciones previstas.

La URSEC esta dirigida por una Comisión integrada por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo que actúan en Consejo de Ministros (Art. 75). “Las decisiones las toman los tres miembros, uno tiene el carácter de presidente, pero lo que lo diferencia es su rol de representación y su capacidad de convocar a las reuniones y un rol vinculado a la ejecución, pero a nivel de la toma de decisiones son tres en pie de igualdad” (Fernández, 2006<sup>272</sup>). Según se desprende del texto de la ley que le da origen, la radiodifusión es concebida como parte de las telecomunicaciones del país. En su Art. 94 la norma señala textualmente: “en materia de telecomunicaciones, compete directamente al Poder Ejecutivo: (...) b) autorizar el funcionamiento de estaciones de radiodifusión (AM, FM y TV abierta)” (Ver anexo 4). En el caso de la TV por cable la URSEC otorga las autorizaciones directamente.

En cuanto a la DNC su historia es curiosa puesto que nunca se disolvió. Desde 2001 había quedado como un órgano residual, sin presupuesto ni funcionarios designados. En mayo de 2005 y a poco de haber asumido, el gobierno del Frente Amplio se propone reflotar el espacio y encomendarle el diseño de las políticas de comunicación puesto que la URSEC sólo se ocupa de la regulación, administración y control del espectro. Este espacio podía servir eventualmente de plataforma para articular las propuestas que la Unidad Temática de Medios de Comunicación (UTMC) del Frente Amplio había elaborado durante la campaña. Para sorpresa de todos, la DNC

---

pasa a Industria y no a Cultura como se había sugerido desde la UTMC<sup>273</sup>. Gabriel Kaplún, uno de los mentores del espacio recuerda:

“Nosotros tarde nos dimos cuenta –y esta fue una discusión que fuimos dando gracias a Vergara y a otra gente– que el tema era la institucionalidad. Nos preguntábamos ¿Quién va a trabajar sobre el tema de las políticas en el nuevo gobierno? ¿Será la URSEC? Algunos decían que a la URSEC había que desarmarla. Empezamos tarde a discutir el tema pero lo incluimos. Se definió que la URSEC debía quedar pero como organismo de control y no como hasta hoy que tiene menos autonomía que la que debería y más atribuciones de hecho. Había que ajustar y hay que crear un organismo de diseño de políticas específico a nivel ministerial o equivalente, manejamos tres alternativas: mi posición fue que había que sacar a la DNC de Defensa y pasarla a Cultura. Otra, la de Vergara era que había que crear un Ministerio de Comunicaciones. Yo creo que estaba bien su idea pero no hay que empezar por ahí, la idea de crear ministerios es poco simpática, más burocracia para arrancar no era bueno. La tercera proponía que se creara un organismo especial que dependiera de Presidencia porque comunicaciones en el Ministerio de Cultura no iba a funcionar” (2006).

La creación de la URSEC había dejado sin personal a la DNC y transferido bienes muebles e inmuebles al nuevo organismo lo cual creó un clima de gran desconcierto en el momento del traspaso y puso en evidencia las dificultades que el Frente Amplio estaba teniendo para gestionar una política de comunicaciones sólida y coherente con sus propuestas de campaña:

“Yo presencié un episodio que te pinta entero lo que le pasa al Frente con este tema. Estaban el viceministro de Defensa y el de Industria reunidos, hacía 10 o 15 días que se había aprobado el decreto que traspasaba las potestades de la DNC de un ministerio a otro. Entonces yo le digo al vice de Industria ahora tenés vos este tema, y me dice es lo que queríamos porque a mí me parecen muy importantes las telecomunicaciones. Sí, le contesto, pero vos tenés además estas cuestiones en tus manos... y le hago una lista.

–No, me contesta.

–Si, le digo.

–No, insiste.

Entonces le digo al ministro de Defensa –¿verdad que si?

–Sí, contesta.

Eso es lo que pasaba, en Industria se fueron enterando de a poco. Les costó que les cayera la ficha. ¿Quién había tomado la decisión? De vuelta la Secretaría de Presidencia” (Kaplún, 2006).

El director de la DNC no fue designado hasta bastante tiempo después del traspaso, y su llegada al cargo se efectivizó sin presupuesto ni funcionarios a cargo. En 2007 seguía sin existir un ámbito de elaboración de Políticas Nacionales de Comunicación y se mantenían atribuciones dispersas en varios organismos, ninguno de los cuales tiene una visión estratégica de conjunto.

---

<sup>273</sup> Ver Anexo 4. *Hacia una política Nacional de Comunicación.*

Lo que llama la atención es el desconocimiento del documento propedéutico elaborado por la UTMC en 2004. Este espacio se inicia a instancias del propio Frente Amplio-Encuentro Progresista, como parte de un trabajo de campaña que incluyó numerosas comisiones de estudio y discusión a las cuales se encomendó la elaboración de un documento que sería incluido en la plataforma electoral. La investigadora uruguaya Inés de Torre, quien participó del espacio, explica:

“Las unidades temáticas surgen dentro del Frente Amplio Encuentro Progresista con el cometido de elaborar primero lineamientos, pautas y luego programas de acción en distintas áreas y generalmente se buscó colocar en las áreas a técnicos y la convocatoria fue amplia y plural. Los grupos estaban conformados por unas 10 a 12 personas con distintas representaciones institucionales. Y la idea en esta unidad temática como en todas las otras era elaborar un documento. Primero elaborar unas líneas generales, eso pasaba por la mesa del Frente Amplio, se dialogaba, si había acuerdo se avanzaba en los lineamientos y propuestas y la idea era que eso sirviera como un insumo para que en caso de que el Frente ganara formulara los lineamientos de políticas de comunicación. Una cosa que quisimos dejar claro fue que no se trataba de políticas de comunicación gubernamental. No fue entonces pensar en una política de campaña y no estábamos pensando en las políticas de comunicación que tendría el frente como gobierno si ganaba..., había comisiones de políticas gubernamentales, de políticas de campaña... Nosotros fuimos muy enfáticos y dejamos claro que de lo que se trataba era de pensar políticas públicas de comunicación” (De Torre, 2006<sup>274</sup>).

En el caso de la UTMC, no se trataba de un espacio que partiera de cero. Existía un documento sobre políticas nacionales de comunicación elaborado por Mario Kaplún y su hijo Gabriel Kaplún, en 1994, que a su vez había servido de insumo en la campaña del '99 en la que el Frente perdería las elecciones. En esos años se conformó un grupo de trabajo que se fracturó por diferencias internas<sup>275</sup>. Por este motivo, rearmar un colectivo que discutiera sobre políticas y consensuara un documento fue arduo. Finalmente el grupo se conformó con unas 30 personas provenientes de la academia, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, y funcionarios de URSEC como Mario Vergara. Trabajaron desde el principio bajo el lema “preparamos un gobierno, no una campaña electoral” y por tanto no se discutieron las estrategias de comunicación del Frente Amplio, sino las Políticas Nacionales de Comunicación que debería implementar el gobierno entrante, en tanto políticas de estado. El trabajo concluyó con dos documentos: uno de carácter diagnóstico sobre la situación de los medios y las grandes líneas de política que deberían

---

<sup>274</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>275</sup> Kaplún recuerda que el grupo “estalla porque se filtra un documento de trabajo interno, con cosas que ni a la gente del Frente consensuaba donde se daba a entender que aquí la cosa se arreglaba asegurándose que la izquierda también tuviera medios, no era eso lo que decía pero daba lugar a cosas de estas... es posible que hubiera algo de aquello en el espíritu de alguna gente. Pero muchos sintieron que era un lenguaje muy de los '60 del estilo aquí nunca hubo libertad de prensa sino libertad de empresa” (2006).



adoptarse en el país titulado “Hacia una política nacional de medios de comunicación” y, el segundo, de carácter propedéutico orientado hacia las estrategias en cada área que se llamó “Los medios de comunicación y el gobierno progresista. Propuestas de medidas de gobierno e iniciativas políticas”<sup>276</sup> (ver anexo 4). A fines de 2003 se realiza el congreso partidario y se lanza la plataforma electoral, pero sus propuestas no son incluidas explícitamente. Desde el frente de partidos se habla de un “documento de respaldo”.

Por esta razón Kaplún afirma:

“siempre nos costó decir que esto lo aprobó el Congreso. Eso no quedó muy claro. Está como documento de respaldo, pero no lo aprobó el Congreso. Pero al mismo tiempo no había otro documento como en otras unidades temáticas. A nosotros nos felicitaron, era posición unánime, aplauso, medalla y beso. Y en verdad el trabajo era bueno técnicamente pero además políticamente, porque logramos que gente de todos los pelos firmaran eso. Logramos acuerdos que eran difíciles de lograr” (2006).

De este modo, la acertada decisión de trabajar sobre el tema de las políticas como eje de las propuestas programáticas del nuevo gobierno, perdió fuerza y fue diluyéndose hacia fines de la campaña para llegar a desvanecerse en los primeros meses. El gobierno hizo *tábula rasa* y al principio avanzó a tientas desconociendo los aportes de la UTMC. Con el paso del tiempo, se empezarán a reconocer las propuestas de este grupo y se recuperarán algunos de sus puntos sustantivos.

---

#### IV.3.5 Acceso

---

El acceso de la ciudadanía a los medios de radiodifusión gratuitos de radio y TV alcanza porcentajes superiores al 85%, como en el resto de los países analizados. En radio, para el año 1997, se cuantificaban 1.990.000 aparatos, mientras que en TV la cantidad total era de 788.700 (Mastrini-Becerra, 2006). La TV para abonados se inicia a principios de los '90<sup>277</sup>. En el año 1998 ya registraba 340.000 hogares abonados en todo el país, una penetración superior al 35% (García Rubio, 1998). Para el año 2005 estas cifras crecen significativamente. Sobre un total de 970.037 hogares se registran 965.305 hogares con acceso TV y a radio lo cual indica una penetración para

---

<sup>276</sup> Ver Anexo 4

<sup>277</sup> Si bien las primeras experiencias se registran a fines de la década del '80, no existía por entonces marco regulatorio para la actividad. Estas experiencias tienen lugar en el interior del país en lugares a los que no llegaba la TV por aire. Fuente: García Rubio, 1994.

los dos medios del 99,5% (Zenith Optimedia, 2005). En el caso del cable, en el año 2000 se alcanza una penetración superior al 50% con una posterior retracción –del 31,9% sobre esa cifra– para el año 2005 ocasionada por la crisis del 2002 (Becerra-Mastrini, 2009; Kaplún, 2006 a).

Un adulto en promedio consume 180 minutos diarios de TV<sup>278</sup>. Si se vincula este dato a la composición de las audiencias en relación a los cuatro primeros operadores de TV, encontramos que el acceso y consumo se dan casi exclusivamente con las ofertas de la TV comercial. Los canales con mayores niveles de audiencia son propiedad de los tres principales grupos. En total, alcanzan al 94,3% de las audiencias, el canal público sólo consigue el 5% (Op.Cit.).

La cobertura territorial de los sistemas de radio y TV por aire y de la oferta de TV para abonados (en cable, MMDS o UHF, según los casos) es total. No ocurre lo mismo con el cine, con sólo 74 salas que no llegan a cubrir la oferta en todo el territorio y 8 de los 19 departamentos en los que se divide el país no cuentan con siquiera una (Papich, 2006<sup>279</sup>).

En 2007 existían 284 estaciones de radio comerciales, 93 en AM y 191 en FM, 42 en Montevideo y 242 en el interior. Existían además cinco emisoras del Servicio Oficial de Radiodifusión (SODRE), dependientes del Ministerio de Educación y Cultura reestructuradas y relanzadas en 2006 a fin de darles mayor cobertura geográfica y audiencia. Se contaban además una radio universitaria y tres radios católicas autorizadas (Kaplún, 2006 a). A fines de 2007, un censo realizado por la URSEC indicaba la existencia de 72 emisoras de radio y TV comunitarias, 77 radios religiosas (predominantemente del culto evangélico) y 123 radios que buscaban ser autorizadas como comunitarias pero que no prestaban ese servicio (Gómez, et. al 2007).

En el caso de la TV existen 29 canales privados con 26 repetidoras en el resto del país. Entre ellos se destacan los montevideanos 4, 10 y 12 pertenecientes a los “tres grandes”. A su vez, el sistema público compone su oferta a través del Canal 5 con sede en Montevideo y un sistema de 29 repetidoras en el interior del país y en Montevideo se agrega el Canal de cable TV Ciudad gestionado por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

---

<sup>278</sup> El tiempo dedicado a este medio permanece estable en relación a la medición de Stolovich en 1990, en la que se registra que “las personas de más de 6 años de edad invierte [en promedio] 3 horas 13 minutos por día en exposición a la televisión” En el Interior del país esta cifra oscilaba entre las 2,5 a tres horas, lo cual era, un promedio alto, por cuanto en la fecha en que se realiza la medición la TV emitía sólo 6 horas. Fuente: Stolovich, 1991:70.

<sup>279</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

El panorama de la oferta televisiva se completa, según señala Kaplún, con la TV para abonados que cuenta con 5 canales en Montevideo y 117 en el resto del país, por cable o vía aérea codificada en UHF y MMDS. Agrega:

“La oferta es variable según las empresas, yendo desde una docena de canales a más de 60. Los precios varían entre 10 y 25 dólares mensuales. La oferta de Direct-TV (satelital), más amplia y a un precio mayor, no ha logrado una penetración importante en el mercado. Los servicios para abonados son casi exclusivamente distribuidores de señales que no producen, siendo estas en su mayoría de origen estadounidense: canales de cine (HBO, Cinemax, Cinecanal), deportes (Fox, ESPN), documentales (Discovery, National Geographic), series (Sony, Warner), infantiles (Cartoon Network, Nickelodeon), noticias (CNN, BBC). Hay también una fuerte presencia de canales regionales, especialmente los argentinos de “aire” y “cable” (Canales 9, 11, 13, América, Crónica, Telenoticias). Pero junto a estos han surgido también algunas señales nacionales: VTV, Tenfield, TV Libre, TV Ciudad” (2006 a).

A partir de la sanción de la Ley de Radiodifusión Comunitaria se vislumbra la posibilidad de que la central única sindical (PIT-CNT) junto a la Universidad de la República, la Federación Universitaria y la Fucvam obtengan un permiso de explotación de un canal de aire. Si bien la propuesta ha tenido curso en los organismos correspondientes, la autorización no se había dado hasta fines de octubre de 2008 y por lo tanto deberán esperar formalmente hasta junio de 2010, ya que según los términos de la ley N° 17.909 no se pueden adjudicar autorizaciones para el uso de frecuencias de radio y televisión en el año previo a las elecciones nacionales, ni en los seis meses posteriores.

---

#### *IV.3.6 Los tres sectores de la radiodifusión: estructura de propiedad y normativa*

---

Aún cuando hasta 2007 el panorama legislativo presentaba un rezago sustantivo en materia de radiodifusión, a fines de ese año Uruguay produce un cambio que lo colocará a la vanguardia de sus socios regionales: reconoce la existencia de un sector sin fines de lucro y no estatal como legítimo prestador de servicios de radiodifusión y le reserva, en igualdad de condiciones que a las frecuencias comerciales, un tercio del espectro para la explotación de todo tipo de frecuencias. De este modo aparece en escena el sector comunitario como uno de los tres sectores de la radiodifusión, ya que hasta ese momento y según la ley 14.670/77 sólo eran sujetos de ese derecho los privados y el Estado. De este modo, el país coloca en la agenda nacional, pero asimismo

regional, la cuestión de la división de los tres sectores de la radiodifusión, impulsada y ratificada por la CIDH y diversos convenios internacionales.

Con anterioridad a esta resolución, la cuestión de la radiodifusión comunitaria había sido abordada por el gobierno de Batlle durante el año 2002 cuando la URSEC propone discutir un reglamento para emisoras de pequeña cobertura y universitarias que luego se frustrará y que de todos modos no conformaba al sector por su carácter restrictivo<sup>280</sup>. Durante la campaña de 2003, el Frente Amplio retomará el tema en el espacio de la Unidad Temática de Medios de Comunicación y lo incluirá entre los tópicos centrales señalando dentro del Plan de Gobierno que se promovería la existencia y fortalecimiento del sector social-comunitario de medios de comunicación y que se trabajaría en la búsqueda de “un nuevo equilibrio entre el sector privado-comercial, el sector público-estatal y el sector social-comunitario” enfatizando como ejes “el fortalecimiento y desarrollo del sector público-estatal y del sector social-comunitario” (Ver Anexo 4).

Al momento de la sanción de la ley 18.232 la situación del sector social comunitaria era formalmente crítica: todas las emisoras bajo esa denominación eran consideradas ilegales, el Gobierno a través de sus organismos de control –DNC y más tarde URSEC– tenían la potestad de confiscarlas y decomisarlas e incluso de llevar a prisión a sus directivos. Pese a ello, el sector había conseguido progresivamente ganar un cierto margen de acción desde fines de los '90 que le permitió frenar las clausuras y luego lograr un cambio en la caracterización de la transmisión de radio y TV sin autorización como falta menor y no como delito. Gustavo Gómez, de AMARC Uruguay y fundador de radio “El Puente” explicaba en 2006:

“Nosotros empezamos en junio de '94. A septiembre de 1997 ya nos habían cerrado 5 veces. En todos los casos incautándonos los equipos, es decir hubo que reponer el equipamiento. Después del '97 a “El Puente” nunca más se la clausuró. Estamos hablando de casi 10 años que estamos funcionando tácitamente con el reconocimiento del Estado. Y ese fue un logro. Nosotros logramos parar hasta el 2000 iniciativas de ley que lo que buscaban era penalizar el movimiento, porque ganamos que la transmisión de radio y televisión sin autorización no es un delito sino es una falta menor. No se paga más que con la incautación de equipos pero no con prisión. Y algunos sectores de derecha presentaron proyectos para que se configurara delito y pudiéramos ir presos, nosotros paramos una tras otra esas iniciativas y logramos finalmente torcer la estrategia principal de los

---

<sup>280</sup> Gustavo Gómez de AMARC Uruguay recuerda: “Ya el gobierno de Jorge Batlle del Partido Colorado Planteó públicamente su intención de legalizar las radios comunitarias y cambió la lógica represiva por una lógica de diálogo, incluso creando una comisión para redactar un proyecto de ley donde AMARC fue reconocido como actor válido junto con los gremios empresariales y desde ahí salvo casos aislados no ha habido una política de represión. Aquella era una ley mala, incluso ANDEBU se opuso. Ellos igual no querían ninguna legislación, ellos querían pisarnos la cabeza”.

gobiernos de la época, de represión que tenía a los gremios empresariales de radio y televisión por detrás. Si hay alguna explicación sobre porque aún no esta legalizada la radiodifusión comunitaria es por el lobby de los gremios empresariales de radio y televisión que fueron vencidos cuando rompimos la lógica de la represión.

Hoy no existe ni una frecuencia de radio legalmente otorgada a radios o televisiones comunitarias. Emitimos sin permiso. Legitimados por la lucha del movimiento de radios comunitarias desde hace ya 12 años. En este tiempo nunca se ha dado permiso por más que se ha solicitado. La respuesta es silencio administrativo”.

Frente a esta situación, el sector se organizó para resistir y luchar por un cambio en la legislación en el marco de la libertad de expresión y la defensa del derecho al uso equitativo de frecuencias. Se conformaron dos organizaciones ECOS Coordinadora de Radios Comunitarias y AMARC Uruguay. La primera se fundó en 1996 como red nacional de defensa y promoción del movimiento luego de un recordado encuentro: “Con los pies en la tierra y la voz en el aire” que organizaron las emisoras “El Puente”, “Alternativa”, “Emisora de la Villa”, “Radio FEUU” y “Sembrando” (Curuchet, et. al., 2006). Sin embargo, según Gómez, en la actualidad “ECOS vincula a radios libres de un perfil anarquista que no tienen interés en la cuestión legal, desvinculadas de grupos de acción política y social, en las que sin embargo se reivindica lo comunitario”. AMARC Uruguay, por su parte, conforma una red que recoge a radios con interés en la participación de la comunidad. ECOS agrupaba en 2006 entre 11 y 12 emisoras y AMARC entre 20 y 25. “Entonces, sobre un universo de radios no autorizadas de 200, de las cuales 50 son evangélicas, puede haber unas 50 o 60 de perfil comunitario y el resto son de dirigentes políticos, dueños de supermercados o periodistas que quieren tener su propia radio. Las organizaciones representan a la mayoría de las radios comunitarias, no a la mayoría de las radios no autorizadas” (Gómez, 2006). Este número es a su vez es incierto si se coteja con los resultados del censo realizado por URSEC en 2007 en el que se inscribieron 412 emisoras (Ver anexo 4).

Si bien la situación del sector comunitario ha tenido un giro sustantivo a partir de la sanción de la ley de 2007, no está completamente resuelta. Restan la aprobación de una reglamentación y la reorganización del espectro. En Uruguay, a diferencia de otros países de la región, las frecuencias están separadas cada 0,8 Mhz<sup>281</sup> y esto ha dado como resultado que, a la fecha, el espectro en Montevideo se encuentre saturado, lo cual impide el ingreso de nuevos actores, aún cuando exista una normativa que establezca la reserva de un tercio. Esto se resuelve modificando la normativa

---

<sup>281</sup> En América latina los canales de FM están separados en una misma localidad, cada 0,4 Mhz.

técnica vigente o digitalizando, pero en cualquiera de los dos casos se requiere de una decisión política que excede a la ley y que por el momento no se ha instrumentado.

Con relación al sector público-estatal, en 1929 es creado el Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica (SODRE), encargado de la gestión de los medios estatales de radiodifusión. Con los años la sigla se traducirá como Servicio Oficial de Radiotelevisión y Espectáculos. En la actualidad el SODRE incluye cinco emisoras de radio tres AM y dos FM y un sistema de repetidoras. Hasta 2002 lo integraba el Canal 5 de aire pero desde entonces este medio se convirtió en una unidad ejecutora, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. El canal cubre el 100% territorio nacional mediante 29 repetidoras que en conjunto conforman el Sistema Nacional de Televisión (Zenith Optimedia, 2005).

En el año 1998, Carlos Rubio escribía sobre el canal:

“A lo largo de su historia, Canal 5 ha ocupado un papel de segundo orden en la televisión nacional. Por otra parte, siempre ha sido una especie de hijo bastardo en las políticas de educación de los distintos gobiernos, los que nunca han aportado los recursos económicos necesarios para que el canal estatal dejase de ser el referente pobre –en todo sentido– de nuestra industria televisiva” (1998:153).

El diagnóstico daba cuenta de una situación histórica que conjugaba carencia de políticas de programación, infraestructura vetusta y presupuestos exigüos una ecuación que daba como resultado que no se superara el 5% de la audiencia. A este cuadro de situación deberíamos sumar la persistente confusión entre TV estatal y gubernamental.

Desde sus inicios, en 1963 han existido iniciativas para posicionar y hacer competitivo al canal frente a la oferta privada. El primero se registra en el año 1964 cuando mediante ley de presupuesto se destina el 20% de la publicidad oficial de todos los organismos del Estado al SODRE que, por entonces, sobrevivía sin publicidad. Una intensa campaña de ANDEBU que cuestionó la ventaja que el canal oficial tendría sobre los canales privados por la asignación directa de publicidad oficial, frenará este primer intento. La segunda iniciativa tiene lugar en 1985 durante la primera presidencia de Julio María Sanguinetti, y se vincula a una convocatoria que el SODRE realiza a prestigiosos profesionales de la comunicación con el fin de renovar la programación e incrementar los niveles de audiencia, pero también esta propuesta es abortada por cuanto el sector privado objeta que el canal oficial se ocupe de la información. Luego, en la década del '90, se registran algunos debates parlamentarios que se enfocan sobre la relación que el Estado debe mantener con los medios que básicamente buscan esclarecer la función de la TV Estatal frente a la

Privada, enfocados esencialmente en las políticas de programación y contenidos de unos y otros, pero no existen resoluciones concretas o modificaciones en la legislación que puedan computarse como resultados (Faraone, 1995).

En el año 2002 el canal sale de la órbita de SODRE y se crea el Sistema Nacional de Televisión. En ese momento se produce un relanzamiento de su programación que no contribuye a modificar los niveles históricos de audiencia.

En 2005, luego de asumido el nuevo gobierno se buscará relanzar la programación de todos los medios públicos, incluido el Canal 5. Bajo la dirección de Sonia Breccia se registran cambios importantes a nivel técnico y de programación. Formalmente el canal cambia de nombre y se denomina desde entonces Televisión Nacional de Uruguay (TNU)<sup>282</sup>. En cuanto al financiamiento se maneja con un sistema mixto que admite subsidios estatales y publicidad. La propuesta de programación toma como referencia y modelo el británico de la BBC. Sobre una base informativa del 40% del tiempo de emisión se incorporan contenidos de televisoras públicas de la región y del mundo como Canal Encuentro y Canal 7 de Argentina, TV Brasil y Tal Brasil, TELESUR, UNAM México y BBC, entre otras. Además se programan algunos contenidos de TV Ciudad, ficciones, cine nacional, divulgación científica, documentales, series y entretenimientos para niños. Desde el año 2007 transmite las 24 horas. Anteriormente sólo alcanzaba las 17 y sus mediciones de audiencia no superaban el 5% (Zenith Optimedia, 2005). A partir de los cambios en la programación y de una política de contenidos que se ha consolidado a partir de 2006 se estimaba que en el año 2009 su audiencia alcanzaba al 12,9% (www.mediasymodas.com, 2009).

En el caso de las emisoras de radio también desde 2005 se ha buscado diversificar la oferta generando perfiles diferenciados. El SODRE cuenta entre su oferta actual con Radio Babel FM 97.1 de perfil musical que difunde jazz, fusión, étnica, experimental y contemporánea, Emisora del Sur 94.7 FM y 1290 AM, que emiten música nacional en todos sus géneros y folklore latinoamericano, Uruguay 1050 AM de perfil informativo y Clásica 650 AM con una programación que combina música clásica e información. En cuanto a la propuesta de TV Ciudad, se trata de un canal de cable que funciona bajo la órbita de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y se distribuye en la capital por los tres canales de cable y en todo el país por la Red Equital y vía satélite. Muchos de sus contenidos integran a su vez la programación de TV Nacional. La historia de este canal es

---

<sup>282</sup> A lo largo de su historia ya se habían registrado otros cambios en la denominación: Canal 5 SODRE y TVEO.

reciente: se remonta al año 1995 cuando la IMM firma un convenio con las tres empresas concesionarias del sistema de cable en Montevideo<sup>283</sup>, mediante el cual troca el correspondiente canon que debían pagar al municipio por un régimen de aportes en especie consistente en el “estímulo a la producción cultural audiovisual y de información pública institucional del Municipio de Montevideo” lo cual se traduce en “un espacio de programación diaria en un canal por el sistema de cable con una extensión mínima inicial de ocho horas” a emitirse en simultáneo por las tres empresas concesionarias. El acuerdo incluirá especificaciones sobre la programación –cultural e informativa– y el impedimento a emitir propagandas para financiar su gestión (Radacovich, 2004:50).

El sector privado-comercial tiene una presencia preponderante en el uso del espectro desde los orígenes de la televisión. Una legislación anacrónica y ambigua y en muchos puntos inexistente, unida a los favores de los distintos gobiernos hicieron posible el crecimiento del sector, caracterizado por la centralización de la producción y la concentración de la propiedad tanto en los medios de radiodifusión cuanto en la TV por cable.

Gustavo Gómez afirmaba en 2006:

“Armar un mapa del espectro en Uruguay en cierta medida es muy fácil, porque hay un desequilibrio muy marcado entre lo comercial y lo público y lo comunitario.

En radio y TV abierta debe haber unas 490 autorizaciones entre radio abierta AM FM onda corta, televisión abierta y para abonados. Siempre se ha considerado que es un valor muy alto en relación a la cantidad de población y en comparación con otros países.

Sin embargo si uno analiza la propiedad encuentra que hay cuatro emisoras públicas de radio y un canal de televisión abierto estatal<sup>284</sup>. Todo lo demás es comercial. Salvo el antecedente reciente de una frecuencia en FM para la licenciatura en comunicación. No hay radios y televisoras universitarias, no hay radios ni televisoras municipales, culturales, de barrios, sindicales, de escuelas. Aunque la ley no excluye a ninguna organización o persona del derecho a acceder a frecuencias la práctica ha sido que se ha entregado siempre a personas físicas o a sociedades anónimas comerciales, se habla de usufructo y explotación de las frecuencias” (Gómez, 2006).

Tres grupos controlan la mayor parte de la TV abierta y por cable. Aún cuando compiten entre sí en Montevideo, están asociados en la red de distribución de señales por aire del interior del país RUTSA y hasta inicios del 2000 conformaron la sociedad Equital de distribución de cable en el interior del país. En los años ´90 se registra el ingreso de capitales extranjeros vía testaferros o mediante la participación indirecta en empresas a través de la compra de paquetes de abonados. El

---

<sup>283</sup> Tractoral S.A, Riselco S.A y Monte Cable Video S.A.

<sup>284</sup> En la actualidad las radios son cinco. En los totales a que refiere deben incluirse las estaciones repetidoras.



caso más resonante ha sido el denunciado ingreso del empresario mejicano Ángel González que adquiere un grupo de entre 6 y 9 radios en la capital e importantes departamentos del interior (Lanza, 2008). Se registra asimismo la presencia del Grupo Clarín de Argentina en el sector de la TV para abonados, aún cuando como hemos señalado anteriormente la legislación lo prohíbe. Hasta 2008 no existió ningún mecanismo objetivo, reglado y público de otorgamiento de frecuencias. El Poder Ejecutivo realizaba un llamado a interesados para una frecuencia cuando se producía la vacante o cuando lo consideraba pertinente. Por este motivo, la cobertura de los espacios se ha realizado en forma discrecional y sin criterios de transparencia. En la actualidad el espectro en VHF para TV está saturado con una presencia casi exclusiva del sector privado, por lo que se presume que las nuevas concesiones que se realicen para el sector comunitario serán dentro de la franja UHF y en relación a un inminente proceso de digitalización que habilitará el uso del dividendo digital.

---

#### *IV.3.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión*

---

La radiodifusión es definida por la ley 14.670/77 como un servicio de interés público que será prestado por entidades oficiales o privadas (Art. 1). Las licencias y autorizaciones de radio y TV abierta no tienen un plazo de duración, son de carácter personal, e intransferibles y las otorga el Poder Ejecutivo. Según el reglamento de 1978 el límite de frecuencias permitido en todas las bandas es de tres por licenciatario (en régimen de titularidad total o parcial). El servicio de TV para abonados es considerado un servicio de telecomunicaciones. Si bien en Uruguay las telecomunicaciones han sido definidas como servicio público, en el caso de la TV para abonados se han realizado especificaciones que la equiparan a la radiodifusión definiéndolo en términos de escasez. El primer antecedente se registra en 1993, con el decreto 125 una legislación que limita al acceso a licencias por parte de extranjeros. Luego el reglamento de telecomunicaciones de 2003, que excluye explícitamente a la radiodifusión, definirá a los sistemas de TV para abonados siguiendo esa tradición como “recursos o medios naturales, físicos o técnicos escasos o declarados como esenciales” (Art. 2) asignándole a la URSEC la potestad para autorizar su funcionamiento.

---

### *IV.3.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley*

---

La explotación de la radiodifusión en Uruguay se encontraba hasta inicios de los '90 junto a la navegación de cabotaje, la explotación de vías aéreas o el servicio de transporte interno reservada, en exclusividad, a capitales nacionales. Luego una legislación sobre empresas públicas determinó en esos años el fin de varios monopolios estatales habilitando privatizaciones que traerían consigo la extranjerización. Sin embargo, no existía al año 2007 una normativa que, en el caso de la radiodifusión, habilitara explícitamente el ingreso de capitales para la explotación de licencias de radio y TV. El único ámbito en el que se permite es en la prensa y en las agencias de publicidad. Esto no ha sido óbice para el ingreso de capitales extranjeros por vía de testaferros.

En el caso de la TV por cable se registra un hecho contradictorio. Durante el primer llamado público para la licitación del servicio de TV por abonados en el interior los extranjeros podía presentarse integrando personas jurídicas. Pero mediante Decreto N° 125/993 se retrotrae la situación habilitando sólo a ciudadanos naturales o legales en ejercicio y con domicilio legal y permanente constituido en el país. Entre los fundamentos, el decreto asimila a la TV para abonados “un servicio de telecomunicaciones complementario”, dirá a los servicios de radiodifusión y la incluye, por tanto, entre los servicios radioeléctricos de interés público sobre los cuales el Estado aplicará por extensión el principio de escasez de espectro. Para García Rubio este argumento no resulta convincente ni adecuado por cuanto la TV por abonado es de naturaleza diferente a la radiodifusión. La rectificación –sostiene– obedecía a presiones de los “tres grandes” que vieron peligrar su hegemonía. “Esta prohibición de la participación de extranjeros se fundamenta en la defensa de la soberanía y la identidad nacional (...) los medios de comunicación se entienden como medios estratégicos, lo cual explica porqué el Ministerio de Defensa tiene injerencia en el tema” hasta 2005 (1994:119).

El ingreso de capitales extranjeros tiene lugar en el sector de la TV para abonados en el año 1997, aún cuando la ley lo prohibía explícitamente. El caso más resonante es la compra de Bersabel S.A –una pequeña empresa de TV para abonados que emitía por UHF y operaba bajo el nombre de TVC–, por parte de la empresa Multicanal, perteneciente al Grupo Clarín de Argentina y en ese entonces integrado por capitales transnacionales: CEI y TISA. El cambio de propiedad de las

empresas, según explica García Rubio, tenía lugar mediante diferentes estratagemas que permiten sortear los controles. Una de las modalidades era “la compra de caja” o de “paquete de abonados” lo cual implica la compra del derecho a recibir el importe correspondiente al número de abonados pero no requiere gestión directa (1998:55). Los mecanismos elusivos han sido favorecidos por la existencia de lábiles controles sobre una disposición legal explícita que señala que las autorizaciones son personales e intransferibles y que sólo “excepcionalmente” se conceden mediante autorización expresa del Poder Ejecutivo. El desmanejo ha llegado al punto de que la URSEC concediera directamente a la empresa Multicanal una autorización para expandir el alcance de su señal, por fuera del área de cobertura territorial fijada originalmente. Esta autorización será finalmente cancelada en 2006 por el presidente Vázquez.

En la línea de las violaciones a la prohibición del ingreso de extranjeros a la explotación de licencias, el Grupo Medios y Sociedad (GMS) ha denunciado en 2009 formalmente ante la URSEC al empresario mejicano Ángel González –presunto operador en Paraguay de SNT y PARAVISIÓN y propietario en Argentina de Canal 9– y solicitado al Gobierno de la República que arbitre los medios para que el caso se investigue. Según GMS, el empresario compró 10 emisoras de radio uruguayas contraviniendo la legislación local. Se trata de las emisoras de radio pertenecientes al Grupo Sofía y el Grupo Sarandí, cuyas frecuencias alcanzan tanto a la capital como al interior del país. GMS explica: “La legislación impide que sean titulares de servicios de radio y televisión extranjeros que no sean ciudadanos uruguayos y no vivan en el país. Para evadir esta limitación, el empresario ha utilizado testaferros para formalizar la compra o ha modificado la gestión de las emisoras, sin modificar la titularidad”. Se presume que González estaría en gestiones avanzadas para la compra de radios pertenecientes al Grupo Vargas, con emisoras en Montevideo, Punta del Este y Colonia, e incluso avanzaría hacia un canal de televisión en abierto de difusión nacional. El presidente de URSEC, Jaime Igorra, entrevistado sobre el tema por el semanario Búsqueda declaró que el organismo no detectó la presencia de testaferros que actúen en nombre de González y agregó: “que un empresario pueda asociarse con extranjeros no es una mala acción. Una empresa puede tener detrás de sí capitales extranjeros y eso no es ningún delito” (Búsqueda, marzo 2009)<sup>285</sup>.

---

<sup>285</sup> En la línea de Búsqueda, el boletín de la SIP, manifiestamente contrario al gobierno de Tabaré Vázquez y espada del empresariado de medios del país, informó en 2009: “El 3 de noviembre [de 2008], el presidente Tabaré Vázquez comenzó a autorizar la transferencia a testaferros del empresario mexicano Ángel González del 100% de las acciones de más de una decena de radios uruguayas en cinco de los 19 departamentos del país. González, que posee cadenas de

---

### *IV.3.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión*

---

El sistema de medios uruguayo registra un proceso temprano de concentración de la propiedad, en tanto los tres grupos de mayor peso en el mercado pertenecen a familias tradicionales de Uruguay. Tal como historizan Stolovich y Pallares: “entre 1956 y 1962 se sentaron las bases técnicas de la televisión y de la emergencia como grupos económicos de los ‘3 grandes’”. Raúl Fontaina inicia sus transmisiones por Saeta TV Canal 10 en 1956. En el primer directorio de aquella empresa figuran los Romay-Salvo. En 1961 sale al aire Montecarlo TV Canal 4 propiedad de la familia Romay y en 1962 inicia sus transmisiones Teledoce con la gerencia de Raúl Galana luego reemplazado por Horacio Scheck.

“Desde mediados de la década del ‘60 comenzaron las concesiones de ondas para explotación de la televisión en el interior del país, proceso que se prolongó durante la década del setenta. En este proceso (...) los propietarios de los tres canales montevideanos fueron incorporando a su ámbito de explotación varios canales del interior, ya sea directamente o por medio de concesiones a diversos miembros de la familia, o indirectamente, por medio de testaferros. Se iniciará así una fase de centralización del capital vinculado a la TV que alcanzaría sus niveles más altos con la constitución de RUTSA y la subordinación a los “3 grandes” de la totalidad de los canales televisivos del país. Paralelamente, dirigieron sus inversiones hacia otros medios de comunicación y/o hacia otro tipo de actividades productivas combinando estrategias de conglomeración y de integración vertical. La constitución de la gremial ANDEBU contribuyó a reforzar la centralización de su poder económico y político” (1991:164-5).

Estos grupos concentraban en 1995 cerca del 80% de la industria de la TV del país según el siguiente detalle: Grupo Romay-Salvo: Canal 4 Montecarlo de Montevideo, Canal 11 de Punta del Este, Canal 8 de Rosario, Canal 3 de Colonia, Canal 12 de Fray Bentos, Canal 10 de Rivera y las radios CX20 Radio Montecarlo, CX 12 Radio Oriental y CX 74 de onda corta. Grupo Fontaina-De Feo: Saeta Canal 10 de Montevideo, Canal 7 de Rocha, Canal 9 de Maldonado y CX 16 radio

---

radio y televisión en otros países, pasa a ser propietario en Uruguay de las radios Sarandí 690, Sport 890, Disney 91.9, Radio Integración Americana, Futura 91.1 y Emisora del Plata 95.5 (Montevideo), FM Total 102.9 y Santa Rosa 90.5 (Canelones), Radio Real 1590 (Colonia), Cenit 100.3 (Rivera) y La Pedrera FM (Rocha). En marzo, la ONG uruguaya “Grupo Medios y Sociedad” (GMS) denunció en un comunicado “la masiva compra de emisoras del empresario extranjero Ángel González, a través de testaferros, violando la legislación de radiodifusión” y reclama “urgentes acciones” a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ursec). El director de la Ursec, Jaime Igorra, respondió a la acusación afirmando que no hay nada ilegal en la concesión de dichas ondas”. Fuente: <http://www.sipiapa.org>. Nótese como las coincidencias entre la denuncia de GMS y las voces que representan al empresariado local enemistados en casi todos los frentes, encuentran una coincidencia en el rechazo a la llegada del empresario González configurando una especie de blindaje local frente a una “amenaza” externa.

Carve, CX 24 radio El Tiempo. Grupo Scheck: Teledoce de Montevideo, Canal 13 de Minas, una concesión en Punta del Este y CX 44 radio Panamericana (Faraone, 1995 a).

En el año 2006 la composición de los grupos no registraba demasiadas modificaciones e indicaba en los tres casos una integración de tipo horizontal en los sectores de radiodifusión. En TV abierta el grupo Romay-Salvo poseía seis canales (se agrega a la composición de 1995 el Canal 4 de Dolores y se excluye al 10 de Rivera), cuatro de pago y la radio de mayor audiencia. El grupo Fontaina-De Feo, tres canales abiertos (Saeta TV, 9 de Rocha y 7 de Pan de Azúcar), dos de pago y dos radios; y grupo Scheck, dos canales abiertos (Canal 12 de Montevideo y 2 de Punta del Este), uno de pago y el diario de mayor circulación (Mastrini-Becerra, 2006; Kaplún, 2006 a). Como se ha señalado ya, los tres grandes comparten intereses: están asociados en la Red Uruguaya de Televisión que distribuye TV por aire para el interior del país y también integraron la disuelta Equital que controló la TV por cable para Montevideo y distribuyó gran parte de la del interior del país. La importancia de estos grupos en el mercado de la radiodifusión se vincula no sólo a la propiedad de medios sino también a la producción de contenidos. Sus intereses no se agotan en la radiodifusión también poseen filiales en los sectores agropecuario, comercial e industrial.

En 2004 emerge un operador de peso de la televisión de pago: la empresa TVC perteneciente al Grupo Clarín, se ubica en el primer lugar en número de abonados con un porcentaje de mercado del 23,1%, seguida de Nuevosiglo (Equital) 21,4%, TCC (Grupo Fontaina –Equital) 15,5% y Montecable (Grupo Romay-Salvo- Equital) 14,7% (Becerra-Mastrini, 2009:158).

---

## *IV.4 Políticas del audiovisual en Paraguay*

---

En esta sección se presenta un análisis de las políticas de radiodifusión diseñadas e implementadas entre 1991 y 2007 en Paraguay, tomando en consideración las normativas generales y específicas que regulan el sector durante ese período. Se incluyen referencias al desarrollo de cada uno de los tres sectores de la radiodifusión y a la legislación que los ampara, y se consideran los principales movimientos que desde la sociedad civil han impulsado cambios en la legislación para ampliar el horizonte de la diversidad en el acceso

---

### *IV.4.1 Aspectos Generales*

---

Su denominación oficial es República del Paraguay; en guaraní, *Tetã Paraguái*. Tiene una superficie de 406.796 Km<sup>2</sup> y alcanzaba en el año 2009 un total de 6.996.245 habitantes. En 1992, el guaraní fue declarado junto al castellano lengua oficial por la nueva Constitución. Cerca del 90% de la población habla este idioma, que es a la vez lengua materna de dos millones. Por este motivo Paraguay, el llamado “corazón de América del Sur”, constituye un caso único en el hemisferio<sup>286</sup> y es considerado como una de las pocas naciones bilingües del mundo<sup>287</sup>. Su población es predominantemente mestiza y se origina en dos momentos históricos claramente definidos: el primero tendrá lugar durante la conquista y es el resultado de la unión entre mujeres indígenas, principalmente de la etnia guaraní, y colonizadores españoles. El segundo inicia en 1870, luego de la guerra de la Triple Alianza en la que Brasil, Argentina, Uruguay se enfrentaron a Paraguay y que concluiría con el dramático saldo del 80% de la población originaria asesinada. De modo que este segundo mestizaje se produce a partir de una política de inmigración –principalmente de europeos y asiáticos– a la que el Estado apelará para repoblar el país.

La población del país está desigualmente distribuida: la zona oriental concentra casi a la totalidad mientras que en la región occidental –también conocida como Chaco Boreal y que

---

<sup>286</sup> A pesar de que Perú y Bolivia también poseen más de un idioma oficial, su uso en la cotidianeidad y el porcentaje de la población al que llega no resulta equivalente al de Paraguay.

<sup>287</sup> El guaraní es utilizado como lengua doméstica mientras que el español como lengua comercial y en la educación y la política. En la cotidianeidad los paraguayos alternan entre una y otra lengua. Esta combinación entre el idioma español y el guaraní se conoce con el nombre de *jopara* (Wikipedia, 2009).

corresponde al 60% del territorio— sólo vive cerca de un 2%. Sobre el total, un 43% vive en zonas rurales.

Las mediciones de IDH publicadas en 2008 ubicaron a Paraguay en la posición 101 entre los países con índice de desarrollo medio. La EPH<sup>288</sup> señalaba en 2005 la existencia de 38,2% de personas viviendo en situación de pobreza y 20% en condición de indigencia. El país poseía en 2008 una PEA<sup>289</sup> de 2,7 millones con índices de desempleo de un dígito (5,8%). Este dato debe leerse junto al de subempleo que trepa al 24,8% (Castro, 2008). De acuerdo con el censo indígena realizado en 2002 existían para entonces 19 pueblos indígenas distribuidos en todo el país que congregaban a un total de 84.061 personas, en su mayoría en situación de pobreza o indigencia.

Un panorama sociopolítico del país al año 2002 indicaba que:

“La economía paraguaya arrastra un largo período de estancamiento con un crecimiento promedio anual nulo del PBI *per cápita* en los últimos veinte años y una tasa negativa del PBI en los noventa. Este pobre desempeño económico coincide con la apertura política iniciada en 1989 [que no se tradujo] en la emergencia de una nueva clase política proclive a la modernización del Estado (...) la crisis financiera desatada en 1995, la recesión de los últimos tres años y el incremento del desempleo han llevado al deterioro de la calidad de vida y al desencanto con el proceso de democratización del país” (Borda-Masi, 2002:131).

Paraguay vivió una de las dictaduras más largas de América Latina entre 1954 y 1989. Durante esos 35 años gobernó el país el militar y político Alfredo Stroessner sobre una base triádica de poder que integró junto al Partido Colorado y las Fuerzas Armadas<sup>290</sup>. A diferencia de otros regímenes autoritario-burocráticos de América Latina, el paraguayo, alcanzó altos niveles de legitimidad aún cuando ejerció una dura represión<sup>291</sup>, a partir del liderazgo personalista de tipo patrimonial del dictador y de una alianza “alimentada por un sistema de prebendas” que benefició a los principales líderes políticos y militares con los negocios del Estado y con las actividades vinculadas a la economía informal o de contrabando. “El hecho de mantener una democracia de fachada mediante elecciones amañadas de forma periódica, le [permitió] al régimen recibir ayudas

---

<sup>288</sup> Encuesta Permanente de Hogares.

<sup>289</sup> Población Económicamente Activa.

<sup>290</sup> Stroessner fue reelecto ocho veces en procesos fraudulentos en los cuales participó, como único candidato, en 1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983 y en 1988. Luego, en 1989 será derrocado por un golpe de estado respaldado por Estados Unidos y encabezado por el propio Partido Colorado y miembros de su familia en el poder. Será enviado en 1989 a un “exilio dorado” en Brasilia.

<sup>291</sup> Durante su régimen fueron asesinadas entre 3.000 y 4.000 personas, empleando la tortura, el secuestro y los asesinatos políticos. El dictador participó de la llamada “Operación Cóndor”, un acuerdo militar anticomunista que implicó la persecución y asesinato de personas, aplicado por las dictaduras militares de Chile, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Ecuador.

bilaterales y de organismos multilaterales” (Op. Cit. 140). Su caída tardía se vinculó al cambio de la política exterior norteamericana junto a quien el dictador había permanecido aliado en la lucha contra el comunismo, y se inscribirá asimismo en un contexto regional de recuperación de los gobiernos democráticos que dejaba al país aislado y sin socios en la integración regional.

El vaciamiento institucional del Estado posterior a 1989 fue total. En términos económicos, el país experimentó una drástica caída de su PBI y un creciente estancamiento económico con severas secuelas sociales de pobreza y desigualdad, en manifiesto contraste con la situación de estabilidad económica que se había sostenido durante el régimen<sup>292</sup>. En estas condiciones la débil democracia paraguaya trató de abrirse camino con múltiples dificultades. Una muestra de ello fueron las elecciones presidenciales de 2003 donde el ungido Nicanor Duarte Frutos obtuvo menos votos que la suma de los no válidos y blancos sin contar que la mayoría de los ciudadanos no participaron de los comicios. En 2004 el informe “La Democracia en América Latina”, del PNUD, diagnosticaba en su Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) que los habitantes paraguayos en su mayoría afirmaban que estarían de acuerdo con un gobierno autoritario que les asegurase crecimiento y desarrollo personal<sup>293</sup> y vinculaba esta tendencia a minusvalorar el sistema a condiciones estructurales de desigualdad y pobreza que, para 2002 ubicaban al 61% de la población urbana bajo la línea de pobreza con un índice Gini de 0,570. (PNUD, 2004)<sup>294</sup>. Para completar el cuadro, podemos agregar que según el informe de la organización *Transparencia Internacional*, Paraguay se posicionaba en 2004 como uno de los países más corruptos de América Latina y tenía un nivel cercano al 70% de percepción de corrupción por parte de la ciudadanía hacia la administración pública.

El sistema de medios actual no puede leerse por fuera de estos antecedentes. Creció sojuzgado por políticas represivas, las que sólo sobrevivieron los medios oficialistas y más tarde,

---

<sup>292</sup> Tal como lo explican los investigadores Borda y Masi, durante la vigencia del régimen político de Stroessner el país experimentó una economía de la abundancia que implicó la distribución de tierras fiscales entre la población rural, el *boom* de la producción y comercialización de la soja y el algodón y el impacto de la obra hidroeléctrica Itaipú sobre el consumo. Borda-Masi, 2002:142.

<sup>293</sup> Las mediciones indicaron un perfil DEMÓCRATA del 22,0 %, AMBIVALENTE del 15,2 % y NO DEMÓCRATA del 62,8 %. Con idénticas categorías Argentina obtuvo los siguientes valores: 51,1 %, 17,0 % y 31,8 % y Uruguay 71,3 %, 14,1 % y 14,6 % en ambos casos con mayoría de demócratas. Brasil, por su parte midió 30,6 %, 42,4 % y 27,0 % donde el mayor porcentaje corresponde a los ambivalentes. PNUD, 2004:214.

<sup>294</sup> Los índices generales del informe realizado en 18 países de América Latina, revelaron que el 54,7% de los latinoamericanos apoyaría un régimen autoritario si este le solucionara los problemas económicos. Asimismo para el 56% el desarrollo económico es más valorado que la democracia.



con el retorno de la democracia, tuvo un andar errático, sin políticas de comunicación explícitas, que permitieron el desarrollo y consolidación de grupos empresariales de medios y de modo concomitante han derivado en la retracción –hasta casi su extinción– de los medios estatales y en el encorsetamiento –con persecuciones, clausuras y decomiso de equipos incluido– a las radios comunitarias.

En la actualidad, la radiodifusión se desagrega en 195 medios comerciales en FM, 45 radios en AM comerciales, 2 medios radiofónicos estatales, un canal educativo público y un centenar de radios comunitarias autorizadas (Cáceres, 2009<sup>295</sup>) aunque se estima que existen cerca de 1.500 emisoras que transmiten sin autorización que no serían comunitarias sino medios al servicio de políticos, sectores evangélicos e incluso empresarios con fines lucrativos (Fernández Bogado, 2008<sup>296</sup>). En términos de acceso para el año 2008 se registraba 1 millón de aparatos de TV analógica, 800.000 de radio y 171.000 abonos a la TV por cable (Castro, 2008).

---

#### *IV.4.2 Antecedentes históricos del sistema de medios*<sup>297</sup>

---

Siguiendo la periodización de la historia de la radiodifusión en Paraguay propuesta por Orué Pozzo (2003) pueden identificarse tres etapas que se corresponden con las modificaciones que se producen en el marco jurídico normativo y están vinculadas asimismo a los procesos de transformación política y social que el país experimentó entre 1910 y 1995.

La primera etapa transcurre entre 1910 y 1935. Las transmisiones iniciales se realizan a partir de los sistemas de comunicación radiotelegráficos que introduce la Marina. Pero su uso cívico tiene lugar en los albores de la década del '20 cuando Alfonso Sá desde Asunción y Alfred Stricker desde la ciudad de San Bernardino realizan sus primeras pruebas. Según las crónicas de la época, el 20 de julio de 1924 tiene lugar la primera transmisión entre ambas ciudades. Luego, en 1926 se conformaría el Radio Club Paraguayo, con el impulso de Sá que donará su transmisor para dar sustento a la empresa. En el año 1927, durante la presidencia de Eligio Ayala, se sanciona el decreto N° 26.929 por el cual *se reglamenta la instalación y funcionamiento de estaciones radioeléctricas*.

---

<sup>295</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>296</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>297</sup> Para la elaboración de este apartado se tomó como referencia la investigación del Dr. Aníbal Orué Pozzo titulada “Comunicación y Estado. Políticas de Radiodifusión en Paraguay 1927-1995” Publicada por Arandurá en 2003. Asunción del Paraguay.

Se trata de la primera legislación sobre radiodifusión del país que buscará proveer un marco institucional y un principio de orden en el uso del espectro y se orientará a una explotación de carácter comercial. Estos años de experimentación en radiodifusión coinciden con los de ausencia del sistema telefónico en el país<sup>298</sup> por lo cual fortalecerán y darán protagonismo a la actividad. Pero este impulso inicial es breve por cuanto entre 1932 y 1935 se desata una guerra fratricida entre Bolivia y Paraguay conocida como la “Guerra del Chaco”<sup>299</sup>. En este contexto el Estado pasa a controlar las emisiones radiofónicas como parte de su estrategia militar, intervienen asimismo “casi todos los experimentadores-pioneros, quienes ante la situación de movilización general pasan a integrar diversas estructuras de radiocomunicación del ejército paraguayo” (Orué Pozzo 2003:47).

La segunda etapa inicia en 1936 con el Decreto 4.971 de creación de un nuevo reglamento de radiocomunicaciones y finaliza en 1944 cuando se sanciona el Decreto-Ley N° 6.422 de Telecomunicaciones que instituye de ahí en adelante y hasta 1995 el marco regulatorio de la radiodifusión en el país. El Decreto de 1936 viene a regular de forma inequívoca cada aspecto de la actividad radiodifusora. Cambia la denominación de la actividad de radioeléctrica a radiodifusora. Define entre otros aspectos que las autorizaciones para el funcionamiento de las emisoras son potestad del Poder Ejecutivo, crea zonas para la asignación de frecuencias y les dispensa un trato diferenciado, fija un tope máximo de autorizaciones por zona, instaura los concursos para el acceso a licencias. Asimismo establece una férrea vigilancia sobre los contenidos que incluyen prohibiciones sobre el lenguaje de los informativos y controles en la programación, medidas propias de la ideología que inspira a la clase política paraguaya el gobierno golpista de Franco.

La Ley de Telecomunicaciones de 1944 también es sancionada durante un régimen militar, en este caso al mando de Higinio Morínigo y se inspira en la ley italiana de otro dictador: Mussolini. Con esta medida se integra un plexo normativo atomizado y disperso que regulaba de modo independiente las diferentes actividades de telefonía, telegrafía y radiocomunicaciones para de este modo conectar los diferentes campos de producción electrónica de mensajes. Se instituyó al Ministerio de Obras Públicas<sup>300</sup> como agencia encargada del control y administración de las telecomunicaciones del país a través de su Dirección de Correos y Telégrafos. Se definió a las

---

<sup>298</sup> El sistema telefónico interrumpe sus actividades en 1915 y es restituido 15 años más tarde. Orué Pozzo. 2003:57.

<sup>299</sup> Denominada así por cuanto los países enfrentados disputaban el control de la región del Chaco Boreal de valor estratégico por el control del río Paraguay, la única ruta de conexión fluvial con el océano para los dos países de América sin costa marítima. Al finalizar la guerra, ambos quedaron con acceso al Atlántico por esta vía.

<sup>300</sup> Hasta ese momento las comunicaciones eran competencia del Ministerio del Interior.

telecomunicaciones como servicio público y monopolio exclusivo del Estado. Textualmente: “Son servicios públicos las comunicaciones por radiotelegrafía, radiotelefonía, radiodifusión, radiofacsimil, televisión, experimentación y todos los demás medios de comunicación radioeléctrica”. Se especificó que en el caso de las radiocomunicaciones “por necesidad o utilidad pública, el Poder Ejecutivo podrá otorgar el uso de los mismos a individuos, asociaciones, corporaciones y sociedades por un período limitado” (Art. 153). Y se definieron como objetivos de la radiodifusión la transmisión de los siguientes tipos de programas: culturales, educativos, artísticos e informativos (Art. 44). Con esta ley, como afirma Orué Pozzo, “se cierra una etapa en las telecomunicaciones paraguayas, y también en el campo de la radiodifusión. A partir de entonces y por más de 50 años, la radiodifusión del país fue pautada y orientada por esta legislación” autoritaria, pero al mismo tiempo lábil en la imposición de algunos parámetros como, por ejemplo, el referido a los requisitos para el ingresos de extranjeros a la explotación de licencias (2003:130).

La tercera etapa transcurre entre 1945 y 1995. En esos años no se producen modificaciones en la legislación del '44, sin embargo la dilación de 19 años que lleva su reglamentación ocasiona numerosas irregularidades en el otorgamiento de licencias de radiodifusión tanto a nacionales cuanto a extranjeros. En el año 1948 se crea la Administradora Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO) que integra a partir de ese momento en una sola institución las telecomunicaciones del país. En 1963, durante el gobierno dictatorial de Stroessner (1954-1989) se produce la reglamentación de la ley del '44. A partir de 1989 con el retorno de la democracia se iniciarán tímidamente los debates que concluyen en 1995 con la sanción del Decreto Ley 642/95 de Telecomunicaciones.

Entre los aspectos de la reglamentación del '63 –vigente hasta 1995– se destacan la asignación del servicio de radiodifusión del Estado a la Subsecretaría de Informaciones y Cultura del Poder Ejecutivo pero además a Universidades y Municipalidades (Art.3). Se fijan los plazos de concesión en no menos de cinco y no más de 10 años, correspondiendo a cada concesionario sólo una estación de radio y/o TV, que no podrán ser transferidas sin previa autorización del Poder Ejecutivo. Se establece como requisito la necesidad de los licenciarios de ser personas físicas o jurídicas. En el caso de las sociedades anónimas los tenedores de acciones deberán ser personas físicas y no ser subsidiarias o filiales de otra empresa nacional o extranjera, esto último en relación a que durante el gobierno de Morínigo, y contradiciendo su fuerte discurso nacionalista, varias

licencias habían sido entregadas a empresas extranjeras. Durante la dictadura de Stroessner las políticas de otorgamiento siguieron viciadas ya que mientras existía un marco legal bajo el cual se realizaban las concesiones de radio y TV, como contraparte tenía lugar una política prebendaria y clientelista de adjudicación (Op. Cit. 147).

La televisión se introduce en 1965. El 29 de septiembre de ese año se instala la primera estación: Canal 9 TV Cerro Corá con una concesión otorgada en 1964 a una empresa privada fundada y presidida por Carlos Morínigo Delgado que funcionó como una emisora servil al régimen. Recién 16 años más tarde, el 11 de febrero de 1981 inaugura Teledifusora Paraguay S.A Canal 13, el segundo canal de aire del país y el primero que transmitía su programación en color, obra del empresario Nicolás Bo Parodi. Así se mantiene el mapa de medios hasta inicios de los '90, con la introducción de la TV por cable.

---

#### *IV.4.3 Marco jurídico-normativo*

---

El principal avance que el país ha realizado en materia de derecho a la información desde el retorno de la democracia fue, en opinión del jurista Fernández Bogado, la nueva Constitución sancionada en 1992: “la más completa de América Latina en términos de garantías, protección y derechos de periodistas, empresarios y ciudadanos en general” (2008).

La Constitución destina seis artículos al tratamiento de la comunicación social que están en sintonía con las líneas más progresistas del derecho público internacional. En su Art. 26 garantiza la libre expresión y la libertad de prensa, el Art. 27 define que el empleo de los medios es de interés público, el Art. 28 reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime y define que las fuentes públicas de información son libres para todos y reconoce el derecho de rectificación, el Art. 29 garantiza el libre ejercicio del periodismo e incorpora cláusula de conciencia y secreto sobre las fuentes. El Art. 30 define el uso del espectro electromagnético, estableciendo que la emisión de señales es de dominio público y libre acceso y que la ley asegurará y promoverá su uso en igualdad de condiciones sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. El Art. 31 se refiere a los medios de comunicación social del Estado estableciendo que serán regulados por ley y que deberán garantizar acceso democrático y pluralista de todos los sectores sociales y políticos en igualdad de oportunidades. Además, en su Art. 137, otorga estatus constitucional a las normas internacionales –

entre las que se cuentan aquellas que garantizan el derecho a la información y libertad de expresión– y las incorpora al derecho positivo según el siguiente orden de prelación: La Constitución Nacional, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia.

En tanto su filosofía de base se sostiene en los principios de la democratización de las comunicaciones, se esperaba que estos artículos fueran traducidos prontamente a leyes específicas y reglamentados convenientemente, lo cual sólo ha ocurrido parcialmente. Por caso la norma se ocupa del acceso a la información pública (Art. 28) con la salvedad de que una ley debería determinar sus modos pero, “lamentablemente este punto en dos ocasiones 2001 y 2006 ha sido rechazado por la mayoría del congreso paraguayo” (Fernández Bogado, 2008). Esto también ha ocurrido con la regulación de la publicidad (Art. 27) y con la ley de medios públicos (Art. 31) ambas aún sin tratamiento parlamentario.

Lo que sí se regulará con una cierta celeridad es el uso del espectro en los términos definidos por el Art. 30 de la Constitución. En el año 1995 se sanciona la Ley de Telecomunicaciones N° 642 que define que las señales de comunicación son de dominio público del Estado. Como norma general se retoman los términos de la segunda parte del artículo 30 que especifica que “la ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético”. Este último punto constituirá el eje de conflicto con las radiodifusoras comunitarias que a partir de la ley del '95 pasarán a denominarse como “de pequeña y mediana cobertura” y tendrán restricciones de potencia y autofinanciamiento respecto de las emisoras comerciales, todo lo cual pone entre comillas la interpretación acerca de la igualdad de oportunidades.

Con la Ley 642 que regula la radiodifusión en el país, se crean la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) que se encargará de la administración técnica del espectro pero no incursionará en políticas de contenido (Orué Pozzo, 2009<sup>301</sup>) y un Consejo de Radiodifusión (Art. 35), dependiente de la CONATEL, integrado por el presidente de la Comisión y cinco miembros representantes de licenciarios de radios de capital (1), licenciarios de radios del interior, licenciarios de estaciones de TV (1), de los trabajadores del sector (1) y licenciarios de

---

<sup>301</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

TV por cable y teledirigida (1). Asimismo, se estipula que mediante un Plan Nacional de Frecuencias se reservará al Estado una frecuencia para la prestación de servicios de televisión con sus correspondientes estaciones repetidoras a fin de cubrir todos los departamentos del país y una frecuencia para radiodifusión sonora en amplitud modulada (AM) de cobertura nacional; una frecuencia para radiodifusión sonora en frecuencia modulada (FM) en cada departamento y frecuencias en ondas cortas (Art. 34).

En el decreto reglamentario 14.135/95 de la ley 642 se realizan las siguientes especificaciones: se define a los servicios de radiodifusión como *transmisión unidireccional de señales de sonido y/o vídeo por radiocomunicación y sus emisiones están destinadas a ser recibidas directamente por el público en general* y los clasifica en radiodifusión sonora, televisión y teledistribución (vía satélite) este último habilitado para prestarse como servicio público. (Art. 47). En un apartado diferente se definen los servicios de radiodifusión de pequeña cobertura como *servicios de radiodifusión alternativa que incluye las radios comunitarias, educativas, asociativas y ciudadanas*. Aclarando que *un reglamento específico establecerá el alcance, la potencia y características técnicas de estos servicios* (Art. 55). Se prohíbe explícitamente la transferencia total o parcial de concesiones, licencias o autorizaciones sin previa autorización de la CONATEL señalando que *el incumplimiento de esta norma produce la resolución de pleno derecho del contrato de concesión, o la anulación automática de las licencias y autorizaciones* (Art. 63), se prohíben las prácticas restrictivas a la libre competencia (Art.5), admite la operación de empresas extranjeras en el país las cuales para prestar un servicio *deberán constituir domicilio en el Paraguay o nombrar a un representante legal domiciliado en el país* (Art. 64). Se estipula el plazo de las licencias de servicios de difusión (radio y TV) en 10 años, renovable por igual período por única vez (Art. 89). El documento define además que:

“el espectro radioeléctrico es la parte del espectro electromagnético que corresponde a las ondas radioeléctricas sin guía artificial. Constituye un recurso natural limitado del dominio público del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 30° de la Constitución Nacional. Corresponde a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones la administración, la asignación y el control del espectro de frecuencias radioeléctricas y, en general, todo cuanto concierne al espectro radioeléctrico” (Art. 103).

En el año 1998 se amplía la reglamentación de la radio y la TV en VHF (ondas métricas) y UHF (ondas decimétricas) mediante la Resolución 143/98. Con esta norma, el Estado avanza en

definiciones para la prestación de los servicios de radiodifusión comercial y pública sin hacer mención al sector comunitario cuyo funcionamiento recién será regulado en el año 2002. La Res. 143 define, en primer lugar, que “el Consejo de Radiodifusión establecido en el artículo 35° de la Ley de Telecomunicaciones asesorará y aconsejará a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en todo lo relacionado con el otorgamiento de las licencias para la explotación del servicio de televisión” (Art. 3) de este modo desplaza las funciones originalmente conferidas al Consejo por la ley 642 que estaban restringidas al asesoramiento y consejo respecto de propuestas y proyectos de adjudicación de frecuencias (Art. 44 Ley 642). Al ampliar sus incumbencias, el Consejo pasa a ocupar un doble rol de juez y parte en tanto algunos de sus miembros son representantes de los licenciarios de Radio y TV y, por consiguiente, tienen intereses creados. En su Art. 30 refrenda la disposición de 1995 al señalar que “la licencia para la explotación del servicio de televisión, no podrá ser transferida, cedida, arrendada u otorgado el derecho de uso a cualquier título, salvo autorización previa de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (...) El incumplimiento de lo previsto en el presente artículo, produce la cancelación automática de la respectiva licencia”.

Respecto de los requisitos que deben cumplir los titulares de licencias para explotación de servicios de televisión se dice que deberán ser “personas físicas de nacionalidad paraguaya o personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en el Paraguay y con domicilio en el país, cuyo objeto social incluya el rubro de prestación de servicios de telecomunicaciones, radiocomunicaciones y/o televisión”. Tanto presidentes como administradores y representantes legales deberán ser paraguayos. Sin embargo, “los directorios de las personas jurídicas podrán estar integrados por extranjeros, siempre que no constituyan mayoría” (Art. 32). Así se admite dentro de la ley que las licencias de radiodifusión sean gestionadas por extranjeros, salvando las especificaciones referidas. Otro de los aspectos a destacar de esta norma se refiere al tope de licencias permitido. El Artículo 56 fija que:

“una misma persona física o jurídica tendrá derecho a poseer, como máximo, las licencias necesarias para la conformación de una red regional o nacional de televisión por ondas métricas o una red regional o nacional de televisión por ondas decimétricas. Lo anterior sujeto a la disponibilidad de frecuencias que exista y a la precaución de que no se constituyan monopolios”.

Como veremos más adelante la *precaución de que no se constituyan monopolios* ha tomado desprevenidos a los reguladores, en la que tanto empresarios nacionales como extranjeros han constituido multimedios con tendencia en este sentido.

En cuanto a la radiodifusión de pequeña y mediana cobertura se reglamenta en un primer momento mediante Res. 141 en 1998 pero esta primera resolución estableció un trato discriminatorio y restrictivo y fue recurrida por las asociaciones que nucleaban a las emisoras. En ese contexto COMUNICA<sup>302</sup> y la Red de Radios Populares denunciaron que en el año 1996 habían presentado un proyecto de reglamentación y una propuesta a fin de concertar políticas para el diseño de un reglamento que habían sido desoídas por CONATEL y que en 1997 la propuesta que les llega desde el organismo “es incompleta, insuficiente y retoma conceptos textuales de la reglamentación de 1963 inspirados en la ley 6.422 (Ley Mussolini) que reguló las comunicaciones en Paraguay desde 1944 hasta 1995”. Agregaban:

“Haber llegado hasta 1995 con una ley de telecomunicaciones del año 1944 no sólo es una constatación del tremendo atraso de la legislación paraguaya de telecomunicaciones, es la evidencia del manejo discrecional en el otorgamiento de frecuencias y en la administración de un recurso del Estado paraguayo con criterios prebendaristas, determinados por intereses económicos o políticos” (Bregaglio, FES).

Ese mismo año el Relator de Libertad de Expresión de la OEA en su informe sobre Paraguay instó al Gobierno a “democratizar las ondas de radio y eliminar los mecanismos discriminatorios de acceso a la comunicación de los sectores populares a través de las emisoras comunitarias, lo que debe ser salvaguardado como un principio básico de derechos humanos, democracia y pluralidad” (Loreti, 2000:52). El reglamento fue modificado en 2000 y luego sustituido en 2002 mediante Res. N° 898. El nuevo reglamento establecía allí los parámetros técnicos de operación y funcionamiento del servicio, las formas de acceso a las autorizaciones y los requisitos que debían cumplimentar los interesados. Las organizaciones comunitarias quedaron incluidas dentro de esta normativa según las siguientes especificaciones:

a) El servicio se define como alternativo y establece que las emisiones están destinadas a la recepción libre y directa del público en general para la transmisión de programas de carácter cultural, educativo, artístico e informativo, dirigido preferentemente a comunidades residentes en áreas geográficas pequeñas o medianas (Art. 2).

---

<sup>302</sup> Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria.



- b) El espectro que utilizará el Servicio de Radiodifusión de Pequeña y Mediana Cobertura por *ondas hectométricas* u ondas medias, con modulación en amplitud (AM) se ubica en las frecuencias de operación comprendidas entre 535 y 1.605 kHz. Mientras que el Servicio de Radiodifusión de Pequeña y Mediana Cobertura por *ondas métricas*, con modulación en frecuencia (FM) operará en las frecuencias comprendidas entre 87,9 y 108 MHz. (Art.5).
- c) La potencia de transmisión máxima para estaciones que operen en la banda de ondas medias o hectométricas de 10 W, asociada a un sistema radiante con altura equivalente, será igual o menor a un octavo de la longitud de onda de la frecuencia de transmisión asignada. (Art. 6).
- d) El tiempo mínimo de transmisión semanal se fija en cuatro días con horario diario mínimo de transmisión de tres horas continuadas o cuatro horas no consecutivas. Los horarios que resulten sin uso, podrán ser asignados por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, para que sean utilizados, en la misma zona de servicio, por otras estaciones del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura. (Art.17).
- e) Las autorizaciones se otorgarán por un plazo de 5 años con renovación por única vez (Art. 19). Asimismo las autorizaciones no se pueden transferir ni arrendar.
- f) Pueden ser titulares de autorización para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura o hacer uso de ella, las organizaciones intermedias, sin fines de lucro ni comerciales, legalmente constituidas en el Paraguay y con domicilio en el país, que no sean subsidiarias o filiales de empresas nacionales o extranjeras.(Art 24).
- g) Para su sostenimiento y autogestión sólo pueden recibir aportes solidarios que no serán utilizados para efectuar mención, publicidad o propaganda en ninguna de sus formas. (Art. 28).

Esta reglamentación, como se verá más adelante, es resistida por las organizaciones del sector social comunitario por su carácter restrictivo tanto por de potencia de emisión cuanto por los mecanismos habilitados para la autosustentabilidad de las emisoras.

En el año 2004, mediante Res. 961, se introducen algunas modificaciones en el articulado original del reglamento 898/02 destinadas a ampliar la potencia de transmisión efectiva radiada de 150 a 300 W. Sobre este punto se admite que en ciertos casos podrá ser autorizada una mayor potencia, en especial en regiones consideradas con baja penetración de los servicios de radiodifusión. Se realizan además modificaciones en relación a los avales comunitarios e institucionales que deberán acreditar las instituciones solicitantes, pero estos cambios no satisfacen las demandas del sector.

Finalmente, luego de una larga campaña de las organizaciones que agrupan al sector comunitario, el pedido de reconsideración encontrará eco. Con la llegada al gobierno de Fernando Lugo en 2008 se inicia un fuerte viraje en las Políticas de Comunicación del país, que pese a quedar en términos formales fuera del período de análisis delimitado para esta investigación representa la bisagra histórico-política a partir de la cual se vislumbra el cambio de rumbo. En ese marco y desde

la novel Dirección de Comunicación para el Desarrollo<sup>303</sup> se impulsa un debate participativo del Estado, junto a representantes de las radios comunitarias y a expertos en la materia desde fines de 2008 que culminará en diciembre del año 2009 con la aprobación de un nuevo reglamento, el N° 1.218 que sustituye al de 2002.

Los cambios que incluye sobre el texto de 2002 son los que siguen:

- a) Art. 19: Las autorizaciones se asignan por 5 años y pueden ser renovadas a solicitud del interesado. Antes podían renovarse por única vez.
- b) Art. 22: Se agrega al articulado anterior que si se incumple con la prohibición de transferencia se producirá la cancelación de la respectiva autorización, previo sumario administrativo.
- c) Art. 23: Se agrega al articulado anterior que si se incumple con la prohibición de arrendamiento se producirá la cancelación de la respectiva autorización, previo sumario administrativo.
- d) Art. 28: Se autoriza a ejercer el derecho a la sustentabilidad económica a cuyos efectos podrán obtener recursos provenientes de aportes solidarios, anuncios de entidades públicas, o de otras fuentes que sean generados dentro del área de cobertura de la emisora. La totalidad de los recursos obtenidos deberá ser invertida exclusivamente en el funcionamiento y en la introducción de mejoras en la prestación y en el desarrollo de los objetivos del servicio.
- e) Art. 29, 30 y 32. Modifican procedimientos administrativos.
- f) Se derogan los artículos 33, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 49 (proyecto técnico, propuesta programática, informe y publicación de interesados en solicitar frecuencias, asignación al que obtuviese mayor puntaje, procedimiento de renovación).
- g) Art. 45: Se agrega como requisito para el otorgamiento de autorizaciones un informe técnico y dictamen favorables de la Gerencia de Radiocomunicaciones y de la Asesoría Legal, respectivamente<sup>304</sup>.

Cierra de este modo un proceso en el que se consigue la mayor parte de los reclamos solicitados por el sector social-comunitario, a excepción de la zona de cobertura.

El cuadro N° 9 sintetiza la secuencia de los cambios legislativos referidos (Ver Anexo 9).

---

#### *IV.4.4 Estructura institucional pública del sector radiodifusor*

---

El organismo que se ocupa de la regulación de la radiodifusión, de la confección de reglamentos y de las políticas de otorgamiento de frecuencias desde el año 1995 es la CONATEL, que según su ley de creación es una entidad autárquica con personería jurídica de derecho público, encargada de la regulación de las telecomunicaciones nacionales, dentro de las que se incluye la radiodifusión (Figura N° 5. Anexo 9).

---

<sup>303</sup> Creada en 2008, funciona bajo la órbita de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo.

<sup>304</sup> Los documentos completos se encuentran disponibles en el Anexo 5.

Las relaciones de la CONATEL con el Poder Ejecutivo se establecen a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Bajo la órbita del organismo regulador funciona un Consejo de Radiodifusión, creado en 1995 y conformado en 1998 (Res. 143/98), con funciones de asesoramiento y consejo sobre el otorgamiento de las licencias. Ni la CONATEL ni el Consejo incursionan en políticas de contenido o más ampliamente en políticas de comunicación, ni se ha ubicado en estos ámbitos la discusión sobre la redistribución del espectro en tres sectores. De modo que las políticas para el sector no han tenido organismos específicos para su tratamiento y tal como afirma Orué Pozzo en verdad no han llegado a formularse como tales desde el retorno de la democracia en 1989.

Hasta 2008 existía, además, una Secretaría de Comunicación Social creada en 1993 como parte de la estructura organizativa de la Presidencia de la República (Decreto N° 2/93), que luego en 1999 pasará a depender de la Secretaría General de la Presidencia con funciones específicas sobre comunicación del Gobierno.

El ex obispo Fernando Lugo llega a la presidencia representando por primera vez en la historia del país a una coalición de partidos de izquierda –socialdemócratas y socialistas– bautizada Alianza Patriótica para el Cambio (APC) el día 15 de agosto de 2008<sup>305</sup>. No habían pasado ni dos semanas de la asunción cuando el 27 de agosto se anunció mediante Decreto N° 171 la creación de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM), con rango ministerial y dependiente de la Presidencia de la República.

La estructura de la SICOM se conforma en orden jerárquico por un secretario Ejecutivo (con rango equivalente a ministro del Poder Ejecutivo), un secretario Adjunto (con rango equivalente a un viceministro del Poder Ejecutivo) y siete Direcciones Generales<sup>306</sup> entre ellas la Dirección de Educación y Comunicación para el Desarrollo (Arts. 6, 8, 10, 11).

Con esta reestructuración no se restan funciones a la CONATEL pero se habilita un espacio hasta el momento inexistente, en el que el Gobierno se propone discutir sobre políticas de comunicación. La SICOM a partir de entonces buscará articular la comunicación de imagen del gobierno anteriormente a cargo de la Secretaría de Comunicación Social con una dimensión mayor

---

<sup>305</sup> El 22 de junio de 2012 el Presidente Fernando Lugo fue sometido a juicio político por el Senado de su país y destituido. La UNASUR y el MERCOSUR denunciaron este hecho como una ruptura del orden democrático continental.

<sup>306</sup> La estructura se completa con Direcciones, Departamentos, Divisiones, Secciones, Unidades y Asesorías. Decreto 171/08. Art. 14.

de comunicación para el desarrollo y el cambio social. La ley le asigna como objetivo explícito constituirse en “la instancia gubernamental rectora, normativa y estratégica de la política de comunicación e información social del Gobierno Nacional”, todo lo cual deberá subordinarse a la misión de “desplegar estrategias comunicacionales que vinculen al Estado y a la comunidad en la construcción de una comunicación que promueva el diálogo social y el desarrollo” (Decreto 171/08).

Algunas voces se han mostrado escépticas o cautas frente a la creación de una secretaría con énfasis puesto en el desarrollo, considerando que esta orientación no ha sido lo suficientemente discutida y actualizada al contexto del siglo 21. Para Orué Pozzo “la propuesta es sumamente antigua. En los años ´60-´70 fue una, pero en la primera década del siglo 21 es totalmente diferente” (2009). Miguel López, académico y periodista paraguayo opinaba en cambio que:

“Lo nuevo es pensar toda esa política en términos de desarrollo y ahí se introduce una variable sumamente interesante, el gran desafío es que eso es un camino por construir, no está claro ni desde los propios actores de gobierno a qué puerto llegar, cómo orientar eso, es una situación aún ambigua, no necesariamente por la falta de claridad de algunos dirigentes de la Secretaría sino por la propia estructura del país en términos de radiodifusión” (2008<sup>307</sup>).

Juan Díaz Bordenave es un intelectual de referencia en el pensamiento latinoamericano en comunicación. Desde los años ´50 trabajó de modo pionero en la constitución del campo de la Comunicación para el Desarrollo y actualmente participa de la SICOM como asesor. Explicaba este momento histórico como sigue:

“– ¿Por qué la presidencia de Lugo propone crear una Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo?

–Bueno, tiene que ver con la orientación del secretario de Comunicaciones Augusto Dos Santos. El era director de la radio *Fe y Alegría* una radio muy antigua del Paraguay relacionada con la educación radiofónica, con Bolivia, con Perú, con ALER. Entonces él fue convocado para organizar esa Secretaría, y como venía de trabajar en comunicación para el desarrollo, le pareció conveniente juntar la tarea de información pública que tiene todo gobierno, con la tarea de promover una comunicación aplicada al desarrollo porque él venía de ese campo. Le hacía falta a Paraguay no sólo esa comunicación noticiosa sino esa comunicación de cambio de comportamientos, de cambios para el desarrollo. Por eso me convocó a mí como asesor. Yo no soy miembro oficial de la Secretaría. Pero soy asesor de la Dirección de Comunicación para el Desarrollo que dirige Oscar Cáceres.

–Desde la SICOM ¿están proponiendo una línea de trabajo que recupera el ideario de los ´60 o esta comunicación para el desarrollo está definida según nuevos parámetros?

–Antiguamente pensábamos en comunicación para el desarrollo y pensábamos en agricultura, salud, industria, en cosas así, pero ahora con la nueva tendencia mundial ampliamos el concepto de desarrollo para incluir todo lo que sea cambio social, la parte educativa, la parte política, todo lo que

---

<sup>307</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

apunta al desarrollo de la población, al conocimiento de su desarrollo, la participación ciudadana, etc. Entonces, tenemos un concepto amplio de desarrollo que se refiere a todo cambio social en aras de desarrollo” (2009<sup>308</sup>).

La SICOM se crea con rango ministerial, por recomendación expresa de su actual ministro Augusto Dos Santos con el fin de dinamizar los procesos de transformación, en tanto la creación de un ministerio implicaba una cantidad de tareas político-administrativas que demandaban otros tiempos. Sin embargo, según afirma Díaz Bordenave “hay una idea de tener algún día un Ministerio de Comunicaciones y eso incluiría toda la parte de asignación de espectro para radio y TV que actualmente esta a cargo del Ministerio de Obras Públicas (CONATEL)”. Aún cuando el vínculo entre estos organismos es reciente, en opinión del académico y asesor “hay una relación entre CONATEL y la Secretaría muy estrecha, hay consultas. Está la gente de la radios comunitarias que a nosotros desde la Dirección de Comunicación para el Desarrollo nos interesa mucho promover, fomentar, entonces nos reunimos algunas veces con la CONATEL y las radios comunitarias para lograr las mismas expectativas en torno a las radios comunitarias” (Díaz Bordenave, 2009).

Oscar Cáceres, actual titular de la Dirección de Educación y Comunicación para el Desarrollo, analizaba en 2009 la necesidad de creación de la SICOM en relación a la estructura institucional preexistente. Afirmaba:

“Anteriormente la comunicación se manejaba desde una Secretaría de Comunicaciones dependiente de la Presidencia de la República. En tiempos de Strossner, en la dictadura era la Subsecretaría de Información, luego se convirtió en Secretaría. Y ahora es una Secretaría con rango ministerial. Nosotros no teníamos una entidad que se aboque a las políticas de comunicación. Por ejemplo, tenemos un Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones pero sólo le atañen cuestiones de soporte o sea telefonía y cableado, pero no atiende a las políticas públicas, tenemos además a la CONATEL que es el ente regulador. Entonces se analizó, se vio la necesidad de contar con un Ministerio de Comunicación que pueda atender todo lo atinente a comunicación y promover una comunicación que pueda servir como herramienta de promoción del desarrollo individual, familiar, comunitario y nacional o local y regional también. La comunicación para el desarrollo es un traer, es una recuperación de aquello que fue la comunicación popular, luego llamada comunicación para el desarrollo. En otro momento se habló de políticas nacionales de comunicación en la década del '70 y '80 pero tuvo éxito, y entonces se trae ahora otra vez, y justamente para el desarrollo, porque empieza a retomarse este concepto por la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Veníamos buscando dentro de la línea que se llama comunicación institucional pero se vio que es incompleta esa área entonces se vieron varios aspectos y se quiso poner énfasis en este tema y por eso se optó por la comunicación para el desarrollo” (2009<sup>309</sup>).

---

<sup>308</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

<sup>309</sup> Entrevista inédita realizada por la autora para esta investigación.

La Dirección de Educación y Comunicación para el Desarrollo se ocupa de los medios comunitarios, la planificación de la comunicación en los departamentos, la creación de redes departamentales de comunicación para el desarrollo –integradas por medios de comunicación privados, comunitarios, docentes, estudiantes de comunicación, responsables de comunicación de municipios y de organizaciones– y fue la responsable de articular una mesa de diálogo entre representantes del sector comunitario, especialistas y referentes del gobierno, que concluyó en 2009 con la reforma del reglamento de emisoras de pequeña y mediana cobertura. “Esta es una línea de trabajo que apunta a una formulación participativa de políticas de comunicación” concluye Cáceres (2009).

---

#### *IV.4.5 Acceso*

---

Paraguay posee bajos niveles de penetración radiodifusión y en TV de pago en comparación con sus socios regionales. Según la investigación realizada por Becerra y Mastrini en 2004, el país poseía 979.242 conexiones domiciliarias a TV por aire lo cual representa que existen 158 conexiones cada mil habitantes. En radio el número ascendía a 1.288.717, con 208 conexiones cada mil habitantes y en TV de pago se cuantificaban 250.000, lo cual indica 40 conexiones sobre mil (2009:141).

Cabe recordar que en tanto la radio y la TV de aire y de pago implican un tipo de apropiación doméstico, su interpretación correcta se obtiene de multiplicar por cuatro los indicadores (Op. Cit. 50). Siguiendo este método podríamos inferir que para 2004 sobre un total de seis millones de habitantes 3.896.968 tenían acceso a la televisión abierta, 5.154.868 a radio y 1.000.000 a televisión de pago. Nótese en este punto el elevado porcentaje de acceso a la TV de pago que alcanza al 16,6% de la población ubicando al país cerca del promedio regional de conectividad de 43/1000. Si se realiza una comparación con los otros casos estudiados en la investigación referida, para la misma fecha en Uruguay había 70/1000 conexiones, en Argentina 119/1000 y en Brasil 21,2/1000.

Los niveles de acceso deben vincularse, al menos, con dos factores: la distribución asimétrica de la población, ubicada en su mayoría en el este del país, y el elevado porcentaje que vive en zonas rurales, superior al 40%. Para estos grupos la oferta de medios de radiodifusión es sumamente restringida. Para el caso de la TV existen zonas del territorio que no han sido cubiertas

por el mercado y a las que el Estado tampoco proveyó de una oferta mínima<sup>310</sup>. Hasta 2007 la totalidad de la oferta televisiva del Paraguay fue producida por el sector privado comercial, sin presencia de televisoras comunitarias, sindicales o legislativas. En el caso de la radiodifusión sonora, la oferta ha sido desde siempre mucho más heterogénea: entre los medios públicos existen dos radios, la de mayor audiencia es Radio Nacional del Paraguay, que emite para todo el país mediante una red de repetidoras. La gran cantidad de radios comunitarias y ciudadanas ha permitido una diversificación importante. Existen en la actualidad 102 radios comunitarias legalmente funcionando y alrededor de 1.500 no autorizadas.

---

#### *IV.4.6 Los tres sectores de la radiodifusión*

---

Una apreciación general del sistema de medios de radiodifusión en Paraguay indicaba en 2007 la existencia de 191 radios comerciales en FM, 45 en AM, dos medios estatales de radiodifusión sonora, un centenar de radios comunitarias legales y cerca de 1500 transmitiendo sin autorización, seis canales cabecera de aire con sus repetidoras, un canal de cable<sup>311</sup> y tres empresas operando en los sistemas de TV de Pago por cable y satélite y filiales departamentales (Cáceres, 2008). Como puede observarse, el predominio del sector privado-comercial es inequívoco. El Estado en Paraguay no ha logrado como sector conformar una oferta de medios de calidad y con alcance nacional. Al día de la fecha no posee un canal de TV por aire. En diciembre de 2008 durante la realización del I Foro Nacional de la Comunicación realizado en Asunción, el entonces ministro de la SICOM Augusto Dos Santos afirmaba que los medios estatales cumplen un rol fundamental y que “pronto se convertirán en medios públicos” y adelantaba que en un año “sus consejos editoriales y decisiones de contenidos generales y ejes temáticos estarán dirigidos conjuntamente, corresponsablemente, por el gobierno y representantes de la sociedad civil” (Boletín AMARC, 2008). Los funcionarios consultados coinciden en señalar que la apuesta del nuevo Gobierno se orienta al desarrollo de medios públicos no gubernamentales a imagen de lo que –en la

---

<sup>310</sup> Por fuera del período de análisis, en agosto de 2009 se crea el canal cultural y educativo *Arandú Rape*, que emite sólo mediante sistema de pago en la Capital y en Central, uno de los 17 departamentos en los que se divide el país, que vale decirlo es el de mayor densidad poblacional y aquel que concentra los mejores niveles sociales, de infraestructura y de desarrollo industrial. Se trata de una iniciativa que aún cuando constituye un avance por parte del Gobierno en cuanto a la creación de medios de carácter público, no deja de ser excluyente en tanto sólo tiene cobertura para 700.000 abonados de las zonas más desarrolladas del país. Este número se corresponde a las mediciones realizadas en 2009, según las cuales la penetración del cable se ha cuadruplicado con respecto a 2004.

<sup>311</sup> Luego se sumará *Arandú Rape* en 2009.

perspectiva de los entrevistados– está ocurriendo en Argentina y otros países de América Latina. Señalan que existe un documento de base sobre las TV Públicas –en referencia a la Carta de Buenos Aires que suscriben los países de MERCOSUR rubricada en enero de 2007– y afirman que este material les “da pistas muy importantes para entender en qué deben convertirse los medios estatales y habla de medios públicos como medios demasiado importantes para mantener la identidad de cada pueblo, como promotores de esa identidad. Entonces para nosotros es una reflexión muy importante, y que marca un poco nuestro accionar” (Díaz Bordenave, 2008; Cáceres, 2008)<sup>312</sup>.

En esa línea y con canal Encuentro de Argentina como una de sus referencias centrales, en agosto de 2009 fue creada la TV cultural-educativa *Arandú Rape* que se emite sólo por TV de pago, lo cual resulta llamativo por cuanto según la legislación vigente a la fecha, el Estado paraguayo tiene reserva de frecuencias en todas las bandas de radiodifusión sonora (AM, FM y OC) y en TV una reserva específica reglamentada en 1998 para *la instalación, operación y explotación de servicios de una red de servicios de televisión por ondas métricas con cobertura nacional* y hasta el momento no está haciendo uso de ellas (ver: Art. 31 de la Constitución, Art. 34 ley 642/95 y Art. 11 Res. N° 143/98).

Es importante situar en una serie histórica el resultado con el que el sector público llega a 2007. Miguel López componía el cuadro de antecedentes señalando:

“En Paraguay existían tres radios estatales y una televisión en la época de la dictadura, y cuando se derroca a la dictadura en el ‘89 la propiedad de esa emisora estatal televisiva es tomada por los parientes del nuevo presidente Andrés Rodríguez. Entonces queda esta estación en manos privadas y actualmente es la estación que traspasó casi la totalidad de acciones al empresario mexicano Ángel González. Hay entonces tres radioemisoras, una de ellas es Radio Nacional que incluso tenía onda corta y un alcance mundial es posiblemente la radio con mayor potencia que cubre toda la república y siempre desarrolló programación vinculada a los gobiernos. Nunca estableció esta cuestión de la radiodifusión pública que incorporaba a los distintos sectores. Siempre fue la radio del gobierno. Incluso durante la dictadura fue el órgano de persecución de la gente. Era un organismo tremendo

---

<sup>312</sup> En uno de sus tramos la Carta Compromiso de Buenos Aires prescribe: “Los medios públicos –sean estos radios, televisoras, agencias de noticias, medios digitales e impresos - tienen la tarea de recuperar y preservar la memoria de nuestros pueblos, nuestra cultura, tradiciones, lenguas, reconociendo la rica diversidad cultural de nuestro continente. La integración debe ser un proceso de intercambio y fortalecimiento de una identidad común, pero no de estandarización ó subyugación de las culturas. La constitución de ciudadanía, la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la información y a los bienes culturales, son objetivos que deben orientar la comunicación pública de los países que componen el MERCOSUR. El papel de los gobiernos e instituciones de los Estados Partes es el de facilitar estos procesos, reforzando las estructuras de comunicación pública y desarrollando proyectos creativos para garantizar la participación ciudadana”.



esta emisora sigue actualmente funcionando, solo en su versión AM con una programación muy precaria, y ahora con el nuevo gobierno se incorporaron una serie de equipos porque se había desmantelado todo, se habían robado todo. Con esta nueva versión del gobierno de la comunicación para el desarrollo se habla de medios públicos del Estado. Habla de radioemisoras y de una televisión pública que estaría en proceso. Ése es el discurso que han instalado como intención desde el nuevo gobierno. Después existían otras dos radios del Estado, una de ellas en el sur en Pilar (radio Carlos Antonio López) que dependía siempre, y ahora también, del organismo de telefonía. Depende en términos administrativos pero no de presupuesto porque el presupuesto lo produce la propia radio. Y había otra radioemisora en Itapúa, que es muy cercana a la otra, pero esa radio se cerró hace como 7 u 8 años y nadie sabe a donde fueron a parar los equipos. Entonces hay dos radios propiamente funcionando del Estado y eso es todo lo que hay” (2008).

Por su parte Oscar Cáceres, director de Educación y Comunicación para el Desarrollo de la SICOM, amplía el panorama señalando que, en verdad la única época en que hubo un uso intensivo de los medios estatales, aunque con una direccionalidad autoritaria y represiva, fue durante el gobierno del dictador Stroessner. Afirmaba:

“Yo creo que la idea sobre las políticas se tuvo en las radios estatales durante el período del dictador Stroessner, sin tener en cuenta la orientación... pero sí la radio nacional y al mismo tiempo otras radios comerciales eran las que servían para difundir exclusivamente la mirada y la decisión del gobierno. ¿Por qué me parece importante analizar esto? Porque fue la única vez que Paraguay tuvo una política de comunicación, aunque no explícita y tampoco participativa, pero sí una orientación y los medios nacionales y comerciales sirvieron de soporte al régimen dictatorial de Stroessner. A partir del '89 comienza una etapa de caos. Y voy a hablar de Radio Nacional una radio que era el sostén del régimen. Se dio una etapa de confusión en el primer gobierno de la transición, habían dicho que bueno, la radio tenía que abrirse a todos los sectores políticos, sin embargo no ocurrió. Y poco después, dos o tres años después, la radio estatal se convierte en una radio híbrida, sin saber hacia dónde ir, y tal desconocimiento llevó a que lo único que sabía hacer la Radio Nacional era transmitir los actos del Presidente de la República, actos castrenses y pasar, así tal cual los eventos, se transmitía hasta el sonido del silencio en este ínterin. Entonces en cuanto a radios estatales, durante la década del '90, para mí no hubo desarrollos, no hubo ningún adelanto, ni conceptual, ni tampoco en cantidad. El Estado, descuidó totalmente a sus medios de comunicación. Descuidó sus aspectos programáticos, pero también en cuanto a la propiedad misma. Paraguay tenía cuatro radios estatales durante la década del '90 y hasta hace poco cuando asumimos el gobierno nos encontramos con que una radio ubicada en una localidad del norte que se llama Vallemí, en el departamento de Concepción, había sido vendida al ex presidente de la República del Paraguay a través de testaferros, el señor Juan Carlos Wasmosy. Hay otra radio (la segunda) del sur, de la ciudad de Encarnación que linda con la provincia de Misiones de Argentina, desapareció completamente, desaparecieron los equipos, tanto de AM como de FM. Fue acallada, y quedó en la nada. La tercera en la ciudad de Pilar, una ciudad fronteriza también al sur cerca de Formosa, esa sobrevivió un poco más pero con una situación híbrida, entre estatal y comercial.

Entonces hoy nos encontramos con dos medios estatales, una radio nacional con los equipos antiguos y al mismo tiempo con equipos que como decimos nosotros han sido “carneados” o con repuestos que no les sirven. Entonces tenemos la Radio Nacional y la radio Carlos Antonio López de la localidad de Pilar, que son los únicos medios estatales.

Además, no tenemos televisión. En principio en época de la dictadura había un sistema nacional de televisión, pero era una mezcla entre lo privado, en el sentido que eran los gobernantes, los que lo

habían denominado así, Sistema Nacional de Televisión. Pero nosotros no tenemos televisión estatal” (2008).

El sector social-comunitario continúa, a pesar del renovado reglamento de 2009 y de las buenas intenciones enunciadas por el gobierno de Fernando Lugo, relegado a transmisiones en baja potencia, lo cual inhibe a los proyectos de cualquier vocación expansiva que les permitiera ser escuchados por fuera de sus comunidades de referencia. En caso de que una radio comunitaria busque ampliar su audiencia debe solicitar una licencia comercial, aún cuando en la práctica su desenvolvimiento se haga como radio “ciudadana”<sup>313</sup>. En Paraguay, como en los demás países, la denominación “comunitaria” resulta insuficiente para denominar a las diversas experiencias que tienen lugar por fuera de lo comercial y de lo estatal-público o estatal-gubernamental, según los casos. El arco incluye emisoras educativas, comunitarias, ciudadanas, asociativas y religiosas. Todas se encuentran tipificadas por la ley 642 que estableció en sus artículos 57 al 59 las características del servicio de radiodifusión de pequeña y mediana cobertura señalando que incluiría a radios “comunitarias, educativas, asociativas y ciudadanas” que tuvieran por objetivo “emitir programas de carácter cultural, educativos, artísticos e informativos”. Esta especificación se reitera en la reglamentación del servicio que determina que:

“Podrán considerarse como aptas para postularse a obtener la autorización para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura, organizaciones con personería jurídica debidamente constituidas de conformidad a la legislación vigente como: a. Las asociaciones educativas ciudadanas, b. Las organizaciones culturales y educacionales c. Las organizaciones de personas, sin fines políticos y/o comerciales d. Organizaciones no gubernamentales con fines sociales” (Art. 24 Res. 1218/09).

En la práctica, muchas radios asociativas, educativas y ciudadanas han optado por emitir en frecuencias comerciales en función de las prohibiciones que la ley establecía sobre potencia y autosustentabilidad.

El caso de Radio Viva es un ejemplo de esta situación. En la actualidad esta radio emite con una licencia comercial en la frecuencia 90.1 FM, pero se define como radio ciudadana. Su historia inicia hace 14 años en FM Radio Trinidad, una emisora comunitaria que abarcaba la periferia norte de Asunción, y que tomo su nombre del barrio en el que nació: Barrio Trinidad. Frente a los límites a su crecimiento, la cooperativa que funda aquel medio decide mudar la emisora a una frecuencia

---

<sup>313</sup> Ejemplo de esta situación es Radio Viva FM 90.1.

comercial que le permitiera obtener recursos y lograr mayor cobertura. En la actualidad llega a 80 Km. a la redonda alcanzando la cobertura de todo el Departamento Central. Su director, Arturo Bregaglio, fue vicepresidente de AMARC y miembro fundador de COMUNICA en Paraguay: por esta razón llamó la atención el cambio de una FM comunitaria a comercial. Según Bregaglio, las radios ciudadanas son distintas de las comunitarias. Afirmaba:

“Creo que son distintos tiempos de experiencias, son dos cosas distintas, el proceso de maduración de nuestra experiencia nos llevó a modificar primero el nombre porque lo comunitario esta asociado a lo chiquito, a lo pequeño, a lo improvisado, a lo mal hecho y en el caso del Paraguay a lo usufructuado en forma inescrupulosa, a los que se pusieron el mote de comunitario, y es un negocio familiar, o de grupo. Y por otro lado porque todavía hay sectores que si bien lo hacen de modo testimonial y muy honesto siguen creyendo que lo comunitario esta vinculado a la propiedad del medio y no a los intereses que esa radio defiende. Por eso para nosotros radio ciudadana es aquella emisora que contribuye a construir ciudadanía que se mete en los temas desde el comienzo de los mismos y no se preocupa simplemente en la mera información sino que va acompañando los procesos desde su propio origen. Desarrollamos una perspectiva de trabajo que está cerca de la comunicación para el desarrollo” (Bregaglio, 2008).

La situación de migración de radios comunitarias hacia frecuencias comerciales es frecuente en Paraguay y se ha dado también con emisoras educativas, según confirmaba Oscar Cáceres, entonces Director de Educación y Comunicación para el Desarrollo:

“Los medios educativos son en su mayoría medios con frecuencia comercial, pero con objetivos educativos. Aquí encontramos a la Red Nacional de Emisoras compuesta por Radio Cáritas de la Universidad Católica, Radio San Roque (que esta en el sur y pertenece a la diócesis), Pa’í Pucú (que cubre todo el Chaco) y una radio de San Pedro, de una organización que se llama ACER (Asociación para la Comunicación y la Educación Radiofónica), y aproximadamente 15 radios comunitarias que están como socias de este grupo de medios educativos. Y otra radio ciudadana que también es importante, que surgió como radio comunitaria y luego tuvieron que ampliar y comprar una frecuencia comercial pero siguió siendo una radio ciudadana que es Radio Viva. Es una radio ciudadana, yo ubico dentro de las radios ciudadanas las radios educativas, en realidad todas las radios comunitarias también desarrollan algún aspecto de la ciudadanía, hay que definir cuáles son los elementos que las definen. Estas radios comunitarias son ciudadanas también, educativas, culturales y políticas” (Cáceres, 2008).

Este escenario en el que las radios ciudadana y educativa transmiten en frecuencias comerciales tiene su explicación, en parte, en las restricciones técnicas y de financiamiento señaladas y en una política de persecución que incluyó cierres y decomisos y que ha buscado mantener bajo la férula a un sector que sin embargo sigue reclamando sus derechos legítimos a emitir en igualdad de condiciones.

A esta situación hay que agregarle que, al menos en Paraguay, las radios comunitarias han solapado un uso inescrupuloso de las frecuencias, tal como lo señalaba Miguel López:

“Hoy estamos ante un fenómeno donde la existencia de emisoras truchas es una constante que se da bajo el nombre de comunitario, donde cualquier improvisado que quiera hacer su negocio instala una pista de baile al lado de la emisora. De modo que se ha distorsionado, y desvirtuado el sentido de lo comunitario.

Por otro lado las emisoras legítimamente llamadas comunitarias, que han surgido en el interior del país han tenido graves dificultades, económicas y financieras, con zonas socialmente muy deprimidas y por lo tanto ni siquiera con el acceso a un pequeño mercado de feriantes, de modo que pudieran lograr una economía de subsistencia, esto ha llevado a una precariedad en términos tecnológicos donde cualquier dificultad material o técnica hace que esa emisora deje de estar en el aire” (López, 2008).

El mapa continúa expandiéndose con las radioemisoras vinculadas a la iglesia. Si bien en el país no se registra un elevado número de radios confesionales, sí ha tenido lugar la emergencia de grupos evangélicos que gestionan radios comunitarias o compran espacios en radios comerciales. Por su parte, la Acción Católica posee un grupo de radios que articulan con las emisoras comunitarias.

Otro tanto sucede con las emisoras gestionadas por políticos que están inscriptas como comunitarias. Según explica Cáceres, a fines de los '90 “aparecieron varias radios políticas vinculadas al partido de gobierno, al Partido Colorado, abrieron muchas radios, en muchas partes, con fines propagandísticos. Entonces ¿que pasó con las radios comunitarias? Desde entonces, no hubo más decomisos, porque si decomisaban las radios comunitarias tenían que decomisar también las radios de los socios del gobierno. Entonces hubo una especie de pacto no declarado” (Cáceres, 2008).

Frente a este cuadro ambivalente de lo comunitario y ante la migración como estrategia de supervivencia de algunas frecuencias comunitarias a comerciales, entendemos que resulta necesario inscribir la situación actual del sector a sus orígenes históricos y a un proceso de intensa lucha por abrirse paso en reclamo de sus derechos a la libertad de expresión. El movimiento se inicia con el retorno de la democracia, en 1989. Oscar Cáceres estuvo ahí y recuerda que:

“Las radios comunitarias surgieron luego de la nueva constitución del '92. Aproximadamente en el '93 empezaron a transmitir las primeras en frecuencia modulada y empezaron por un vatio, por cuatro, por 10 y luego se ampliaron a 300 a 500 o 600 vatios, todos de manera ilegal, clandestina. En 1995, se aprobó la ley 642/95 que en tres artículos, el 57, 58 y 59 trata sobre las radios comunitarias o radios de pequeña y mediana cobertura. Y que tienen que ser de entidades sin fines de lucro. En estos tres artículos se especificaba que se asignarán a entidades sin fines de lucro, que habría una

reglamentación para la potencia y el alcance de las radios. Desde el '95 para acá casi todos los directivos de la entidad reguladora CONATEL han tenido una estrategia basada en la represión y el decomiso de equipos. Hubo algunos pactos que duraban tiempos breves, y en los últimos tiempos esta entidad permitió la aparición de muchos medios con esta categoría digamos, medios comerciales que se autodenominan comunitarios, es un disfraz. En el 2004 empezó un proceso con un nuevo reglamento, un proceso de regularizar las radios comunitarias, pero con problemas importantes, por ejemplo, en potencia 50 vatios en FM y 10 vatios en AM además con una calidad de sonido monofónico, no estéreo por ejemplo, y además con la prohibición de vender publicidad para el sostenimiento de las radios. Muchas radios se acercaron para regularizarse, pero sin embargo un gremio, COMUNICA, resistió y decidieron con todas sus radios, no presentarse a realizar ninguna gestión de regularización de las radios. Entonces nos encontramos con varias radios que no están regularizadas, y varias que han inventado su estatus de comunitario, y están autorizadas. Hasta el 13 de agosto de 2008, dos días antes de la asunción de Lugo se habían autorizado 92 radios comunitarias y la actual administración autorizó 10 de modo que en total sumarían unas 102 radios comunitarias autorizadas hasta el momento” (Cáceres, 2008).

En los años de la transición el gobierno Colorado llegó a establecer, según López, cierto grado de criminalización sobre las radios comunitarias por su presunta vinculación con la izquierda. Durante esos años la Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria y a la Red de Radios Populares reunidas en COMUNICA presentaron una medida cautelar ante CONATEL en la que se reconoció a un conjunto de 107 radios comunitarias. Eso no implicó su legalidad, solo un reconocimiento y un cese temporal de las persecuciones (López, 2008).

En cuanto al sector privado-comercial su desarrollo durante el período de análisis ha seguido la tendencia regional a la concentración. Desde el retorno de la democracia en 1989 se registra un crecimiento en la oferta de medios gráficos y de radiodifusión y hacia el final del período se incorporan los medios digitales y servicios complementarios. Los dueños de medios se agrupan en la Cámara de Propietarios de Estaciones de Radio y Televisión (CAPERT).

El sector tiene cobertura en todo el territorio nacional. Cuatro canales de televisión con su respectiva red de repetidoras concentran el 100% de la audiencia (Becerra-Mastrini, 2009:143). En cuanto a la radiodifusión sonora existen grupos importantes de emisoras entre los que se destacan Holding de Radios y la Megacadena. El mercado de TV por cable, por su parte, está concentrado en tres operadoras que pertenecen al Grupo Clarín de Argentina y proveen el servicio al 100% de los abonados mediante su red de filiales en todo el país (Op. Cit).

La legislación que regula al sector es la ley de telecomunicaciones 642/95 y sus respectivas reglamentaciones. Dentro de este marco se permite el ingreso de capitales extranjeros en la figura de “persona jurídica”. Las licencias de TV y radio se otorgan por un plazo de 10 años renovables

por única vez (Art. 73 inc.b ley 642/95 y Art. 89 Dto..14.135/98). Se define a la TV por aire, a la radio y a la TV satelital (Teledistribución) como medios de radiodifusión, mientras que la TV por cable se denomina cabledistribución. Tanto la radiodifusión como la cabledistribución se consideran servicios de difusión y son regulados por la ley general 642 y el decreto reglamentario 14.135.

---

#### *IV.4.7 Modo de prestación del servicio de radiodifusión*

---

En su Art. 27 la Constitución señala que “el empleo de los medios de comunicación social es de interés público” y luego, en el 30, agrega que “la emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público”. Cuando estos artículos fueron retomados en la ley 642/05 de Telecomunicaciones se especificó que son servicios de difusión *los de radiodifusión sonora, televisión, cablecomunicación, teledistribución, radiodistribución y cabledistribución* y que estos servicios se prestarán en régimen de libre competencia (arts. 28 y 29). En su art. 20 la ley definió además que “los servicios básicos son servicios públicos que se prestan en régimen de concesión. Los servicios de difusión y los servicios de valor agregado se prestan en régimen de licencia. Los clasificados en esta ley como ‘Otros Servicios’ se prestan en régimen de autorización” (art. 20). De lo anterior podría inferirse que los servicios de radiodifusión son servicios públicos que se prestan en régimen de licencias. Sin embargo, si se revisa el decreto reglamentario 14.135/95 de la ley 642, el tema se aclara por cuanto en su art. 47 se clasifica a los servicios de radiodifusión en radiodifusión sonora, televisión y teledistribución (vía satélite), aclarando que sólo este último puede ser un servicio público.

De modo que la radiodifusión en Paraguay –incluida la TV por cable– funciona bajo el régimen del interés público, excepto para la teledistribución. Estos servicios fueron provistos durante el período analizado casi en exclusividad por el sector privado-comercial que paga al Estado un canon por el uso y explotación de las licencias. El Estado ha tenido un papel subsidiario y prácticamente ausente en el espectro, más aún desde el retorno de la democracia, cuando dejó de emitir la señal de TV estatal<sup>314</sup>. De modo que el Estado no se ha reservado en éste área el monopolio natural de la prestación del servicio como sí lo hizo con la telefonía fija por ejemplo.

---

<sup>314</sup> Se trata de la señal SNT (Sistema Nacional de Televisión) La cual hoy es explotada por privados, presuntamente por el empresario mexicano Ángel González.

Con la excepción de dos radios y el canal de Cable Arandú Rapé, creado en 2009, en la actualidad no explota medios de comunicación.

---

#### *IV.4.8 Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley*

---

La legislación paraguaya no siempre inhibió de modo explícito el ingreso de capitales extranjeros para la explotación de licencias de radiodifusión. La Ley de 1944 no especificaba la nacionalidad de los aspirantes a una licencia de radiodifusión. Por lo tanto hasta el año 1963 en que finalmente será reglamentada, los diferentes gobiernos concedieron licencias a extranjeros. Una de las primeras fue otorgada a Philips Argentina (Orué Pozzo, 2003). Desde 1963 el reglamento establece con claridad la nacionalidad paraguaya como requisito para la obtención de una licencia. En su Art. 6 el Decreto 26.504/63 señala que el licenciatario deberá ser persona física de nacionalidad paraguaya o jurídica constituida en el país, que no sea filial o subsidiaria de otra empresa nacional o extranjera. Estas condiciones se mantuvieron así hasta la sanción de la nueva ley de telecomunicaciones de 1995. La Res 143/98 que reglamenta la norma indica en su Art. 32 que:

“Sólo podrán ser titulares de Licencia para la explotación del servicio de televisión, o hacer uso de ella a cualquier título, personas físicas de nacionalidad paraguaya o personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en el Paraguay y con domicilio en el país, cuyo objeto social incluya el rubro de prestación de servicios de telecomunicaciones, radiocomunicaciones y/o televisión.(...) Además, los mencionados presidentes, administradores y representantes legales deberán ser paraguayos. Sin embargo, los directorios de las personas jurídicas podrán estar integrados por extranjeros, siempre que no constituyan mayoría”.

Con estos ajustes sobre el articulado, se modifica la prohibición del año '63 (Art.6) habilitando a personas jurídicas que constituyan domicilio en el país a estar integradas por extranjeros.

En el caso de la TV por cable, en la práctica se ha permitido el ingreso de capitales extranjeros desde sus orígenes. Esta tendencia es reforzada legalmente en 1995 por la ley de telecomunicaciones 642 que establece en su art. 4 que: “Toda persona física o jurídica tiene libre e igualitario derecho de acceso al uso y prestación de servicios de telecomunicaciones, con sujeción a la presente ley y demás disposiciones que regulan la materia”. En tanto no existen reglamentaciones que especifiquen lo contrario se da por hecho que está permitida la participación de extranjeros en

empresas de TV de pago. La prueba de ello es que la monopolización del servicio en el país la ha tenido durante toda la década del '90 la empresa Multicanal del grupo Clarín.

En el caso de las radiodifusoras comunitarias está explícitamente prohibido por ley 642 art. 59 que las organizaciones prestadoras del servicio sean subsidiarias o filiales de empresas nacionales o extranjeras. Esto queda ratificado en el reglamento vigente N°1218/09 que, en su art. 24 señala: “sólo podrán ser titulares de Autorización para la prestación del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura o hacer uso de ella, las organizaciones intermedias, sin fines de lucro ni comerciales, legalmente constituidas en el Paraguay y con domicilio en el país, que no sean subsidiarias o filiales de empresas nacionales o extranjeras”.

---

#### *IV.4.9 Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión*

---

Los procesos de centralización de la propiedad se han dado en este país de un modo diferido en relación a lo experimentado por los socios regionales, en gran medida por el extenso período dictatorial que llegó hasta el fin de la década del '80. Si bien se registra la presencia temprana de las burguesías nacionales en la gestión de la prensa gráfica, la radio y la TV, los procesos de centralización de la propiedad se inician con posterioridad al '89. Como afirma Orué Pozzo, “con el derrocamiento de Stroessner el mapa comunicacional paraguayo se rediseña formalmente por un lado y se amplía por otro”. De las 60 estaciones de radio y dos de televisión existentes hasta entonces se pasará a fines de 1995 a 90 estaciones de radio, 42 AM y 48 FM, se introducirán asimismo la TV por cable y la TV dirigida (2003:154). Son años en los que el discurso de la apertura de los mercados que se diseminaba a nivel mundial, tendrá correlato en este país que por más de tres décadas había estado “fuera de juego”. Aún cuando no se privatizan las telecomunicaciones, sí se habilita el ingreso de capitales extranjeros al sector de la radiodifusión y al de la cabledistribución.

Entre los grupos nacionales que inician su expansión a principios de los '90 sobresalen el de los hermanos Zucolillo en prensa gráfica (Diario ABC), el Grupo Bo en prensa gráfica (Diario La Nación) y radiodifusión (Canal 13 y Radio Cardinal y repetidoras<sup>315</sup>); el Grupo Domínguez-Dibb<sup>316</sup>

---

<sup>315</sup> Hoy Red Privada de Comunicaciones RPC.

<sup>316</sup> Dirigido por Humberto Domínguez Dibb, yerno del presidente militar Alfredo Stroessner.



en prensa gráfica (Diario “Hoy”) y el Grupo Saba<sup>317</sup> (Canal 9 SNT sus repetidoras y las radios integradas a la Megacadena).

Sus relaciones con el poder militar fueron estrechas y convenientes, y permitieron en los años aciagos de la dictadura el crecimiento de las fortunas familiares a las que pertenecían estos grupos, favorecidos a su vez por exenciones fiscales, otorgamiento de frecuencias y apoyos de diversa índole mientras silenciaban los aberrantes crímenes cometidos por el régimen.

Los elevados niveles de corrupción registrados desde entonces son parte de la cultura política de un país en el que se presume un nocivo contubernio entre medios y política. La percepción acerca de altos índices de corrupción fue explícitamente señalada casi como una provocación en marzo de 2009 por el presidente ecuatoriano Rafael Correa, quien en el marco de su visita oficial al país afirmó: “la prensa del Ecuador es mediocre, corrupta e incompetente”, pero, agregó, “la prensa paraguaya es peor que la ecuatoriana” (Diario ABC, Marzo 2009). Pero más allá de las presunciones, los niveles de corrupción han sido medidos por organizaciones como *Transparencia Internacional*, que en su informe 2009, colocó a Paraguay como uno de los países más corruptos de América Latina<sup>318</sup>.

A la cadena de favores ligados a la obsecuencia que se registraron durante el stroessnismo siguieron, en democracia, los negocios entre los medios y el poder donde hubo lugar para propios y extraños. En la actualidad los canales de televisión abierta de mayor cobertura nacional se dividen entre empresarios nacionales como Antonio Vierci (Canal 4) y Christian Chena (Canal 13) vinculados a las burguesías nacionales<sup>319</sup> y empresarios extranjeros, en tanto se presume la propiedad a través de testaferros de los canales SNT y Paravisión por parte del empresario de medios Ángel González, de nacionalidad mejicana.

Cáceres explicaba sobre este punto:

“Hay unos empresarios relacionados con el empresario Ángel González, que tiene presencia en Uruguay, y en Argentina. Según la información que manejamos tiene presencia en 39 canales o grandes espacios en canales de TV de América Latina. Hasta el momento no se lo pudo amarrar porque pone todo a nombre de testaferros. Paravisión y Canal 9 son de la misma propiedad en los que gran parte de las acciones pertenecerían a Ángel González” (2008).

---

<sup>317</sup> Dirigido por Gustavo Saba, yerno presidente militar Andrés Rodríguez.

<sup>318</sup> En el puesto 138 sobre 180 países. “Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado (IGC)”. *Transparencia Internacional*.

<sup>319</sup> Antonio J. Vierci adquiere sus medios en el año 2003. Es propietario de otras empresas en Bolivia, Paraguay y Uruguay y sus negocios no se restringen a la comunicación. Por su parte, Christian Chena funda *Chena Ventures* en 2004.

En La TV de pago la presencia del Grupo Clarín de Argentina como propietario de las tres operadoras del servicio de cable en el país enfatiza esta tendencia a la extranjerización de la propiedad.

La mayoría de los medios tiene vínculos con empresas económicas de otras ramas de la economía: tabacaleras, transportes, bienes y servicios, informática, electrodomésticos, lo cual ha producido la incorporación de las empresas de medios a las lógicas y dinámicas de holdings que operan a nivel internacional. Según mediciones realizadas en 2004, los niveles de concentración registrados en TV indicaban que el primer operador Telefuturo Canal 4 concentra el 40% de audiencia, Teledifusora Paraguaya Canal 13 el 30%, TV Cerro Corá Canal 9 el 20% y Red Guaraní Canal 2 el 10%. En TV por cable sólo tres empresas operan en el mercado: Cablevisión Comunicaciones que cubre un 52,6% de abonados, Televisión Dirigida con el 25,4 % y Consorcio Multicanal Multipunto con 22%, las tres pertenecen al Grupo Clarín de Argentina (Becerra-Mastrini, 2009:143).

El mapa de medios audiovisuales hasta 2007 se organizaba principalmente en torno a los siguientes grupos:

Grupo Vierci: Telefuturo Canal 4, Radio FM La Estación, Radio AM y Diario Última Hora.

Grupo Chena-Deventure: Canal 13 y Megacadena de radios.

Ángel González: SNT Canal 9 Cerro Corá y Paravisión (se le atribuye asimismo la propiedad de radios).

Grupo Clarín: CableVisión, Televisión Dirigida y Multicanal.

Grupo Rubín: Holding de Radios.

Grupo Domínguez Dibb: Diario La Nación, radios AM y FM.

Red Guaraní: Iglesia Católica posee Canal 2 y llega a 60 ciudades en el interior del país a través de la señal satelital, las repetidoras y los sistemas de cables del interior y una radio en FM y repetidoras.

Por su parte el Grupo Zucolillo-Moscarda es de gran influencia política y económica en el país y concentra con su Diario ABC Color el 55,6% de la circulación total. Sin embargo no posee medios de radiodifusión.

---

## *Capítulo V*

# *Políticas del audiovisual en procesos de integración regional.*

## *Casos: UE y TLCAN*

---

La política que ha tenido la unión regional MERCOSUR en radiodifusión y más ampliamente en el sector audiovisual, puede evaluarse con relación a lo ocurrido en la región y los países que la integran. Pero establecer una comparación entre procesos de integración regional contemporáneos al MERCOSUR, como la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte nos aporta nuevos parámetros de análisis valiosos para comprender la complejidad que el tratamiento de la comunicación evidencia en otros procesos de integración. Estas nuevas geografías regionales tienen características y objetivos en su formulación que las distinguen claramente y han producido y dispuesto un tratamiento de las políticas del audiovisual en un arco que va desde el proteccionismo al libremercado. Los resultados obtenidos, por su gran diversidad, nos han permitido enriquecer el análisis, cotejar y valorar de un modo mucho más complejo la experiencia de MERCOSUR y trazar hipótesis acerca de los límites y las posibilidades que enfrenta esta región latinoamericana en el diseño de políticas regionales de radiodifusión.

---

### *Términos para una comparación entre procesos de integración regional: UE, TLCAN, MERCOSUR*

---

La comparación entre los tres procesos de integración regional que proponemos se realizará tomando como punto de partida la fecha de creación de cada uno de ellos que tiene lugar entre 1991 y 1993 y como fecha de cierre del período el año 2007. En algunos casos será necesario referir los hechos significativos que los han precedido a fin de situar con claridad la emergencia de las políticas de radiodifusión o audiovisual en cada contexto.

Los términos en base a los cuales se realizará la comparación combinan los propuestos por Galperín en su estudio de 1998 y aquellos que hemos considerado significativos para esta investigación y que fueron consignados en el capítulo metodológico.

La propuesta analítica de Galperín consiste en un abordaje exclusivo del sector audiovisual y se estructura en torno a cuatro variables:

1. Políticas domésticas de comunicación: abarca, políticas de medios, de telecomunicaciones y culturales. Se considera en este apartado toda la legislación producida de modo individual por los países que integran la unión regional. Sin embargo en su estudio se amplía el análisis a políticas regionales en el caso de la UE particularmente.

2. Distancias culturales: el autor trabaja sobre la base de la hipótesis de que muchas veces el gusto no coincide con las fronteras nacionales, de modo que los públicos se constituyen de forma vertical dentro de cada país y de forma horizontal entre países. Se consideran para el análisis aspectos tales como el idioma, los hábitos de consumo y las preferencias de géneros audiovisuales.

3. Fórmulas aplicadas en procesos de integración vinculados a industrias culturales: las fórmulas que detalla el autor incluyen *excepción cultural, cooperación, liberalización*.

4. Estructura de las industrias culturales o profile: nos permite leer desde la economía política el modo en que se distribuyen los recursos económicos y políticos entre los países de cada unión regional, el impacto de las industrias culturales de radiodifusión en el PBI y su incidencia en términos macroeconómicos.

En relación a los objetivos de esta investigación, modifican y/o se suman al esquema propuesto por Galperín los siguientes aspectos:

- a. En la variable 1 referida a políticas nacionales de medios, se produce una variación puesto que solo se analizan el conjunto de *políticas de radiodifusión encaradas de modo conjunto por la Unión Regional* y no las políticas nacionales diseñadas y ejecutadas por cada miembro. Se considerará además toda la *legislación atinente al sector radiofónico* producida por la unión regional no incluida originariamente en el estudio citado. En esta línea y dada la relevancia que hacia el final del período analizado adquiere el *sector comunitario*, se incorporan para su análisis aquellos documentos jurídicos –declaraciones, directivas, resoluciones, convenciones– en los que explícitamente se aluda a este sector como parte de los tres sectores de la radiodifusión definidos por la jurisprudencia internacional es decir: público, privado comercial y comunitario.
- b. En la variable 3 referida a las fórmulas adoptadas por cada proceso de integración, ampliamos la taxonomía tomando en consideración la propuesta de UNESCO de 2005, denominada *diversidad cultural*.
- c. En la variable 4 referida a estructura de las industrias culturales, se incluirá una síntesis sobre los *principales conglomerados multimedia* que concentran las actividades de radiodifusión al interior de las uniones, extendiéndose más allá de las fronteras de cada país. Asimismo se hará una

breve referencia a las *mudanzas de la radiodifusión analógica a la digital* que han iniciado en el período de análisis la mayoría de los estados que conforman estas uniones.

A fin de poner en relación aún la UE, el TLCAN y el MERCOSUR, y dados los objetivos de esta investigación, solo se aplicará en esta etapa el método comparativo del acuerdo y la diferencia propuesto por Mills<sup>320</sup> y que fuera expuesto en detalle en el Capítulo II. Este modo de abordaje permitirá establecer el carácter central o periférico desde el que se gestiona la radiodifusión, la preeminencia de los factores económico, tecnológico, político o cultural en cada caso y los sentidos con los que se definen los conceptos de pluralismo y radiodifusión. A partir de este “estado del arte” será posible finalmente establecer comparaciones significativas en términos de acuerdos y diferencias entre los tres procesos de integración regional.

Para realizar la comparación trabajamos sobre el cuadro general de variables (cuadro 1. Anexo 9). Los resultados se analizan en el Capítulo VI. Allí se aplicará el modelo de Mills, a fin de determinar semejanzas y diferencias cruciales entre las políticas de radiodifusión en cada región. Esto nos permitirá además delinear con mayor precisión los tipos de política que en cada caso se han construido.

---

## *V.1 Políticas del audiovisual en la UE*

---

---

### *V.1.1 Aspectos generales de la Unión Regional*

---

La Unión Europea representa por su edad, número de países asociados, y consolidación de un patrón económico común, el caso paradigmático y en muchos sentidos virtuoso, de los procesos de integración. El crecimiento geométrico que la Unión tuvo desde su antecedente en la Comunidad Europea del Acero y el Carbón en 1950 se verifica en la progresiva incorporación de nuevos miembros. En 1950 contaba con seis socios, en 1973 la por entonces Comunidad Económica

---

<sup>320</sup> El método conocido como *agreement/difference* nos permite un primer nivel de comparación estableciendo semejanzas fundamentales y diferencias significativas en torno a la construcción de tipos ideales. Sin embargo como se explicó en el Capítulo II este método resulta insuficiente para establecer relaciones complejas entre los casos y para el desarrollo de comparaciones en base a categorías difusas.

Europea, estaba integrada por nueve países. En 1986 habían ascendido a 12, y luego del tratado de Maastricht que da origen a la Unión Europea, en 1993, llegarán a 15. Es desde mediados de los '90 cuando se inicia un proceso expansivo que tendrá su corolario en 2004 con la incorporación de 10 estados integrados por países pertenecientes al ex bloque de la Unión Soviética, los estados bálticos y países del Mediterráneo. 2007 cierra el período con dos incorporaciones de países de la Europa oriental, dando un total en la actualidad de 27 estados asociados<sup>321</sup>.

En su portal oficial se define como una “asociación económica y política única entre 27 países europeos democráticos”. Entre sus objetivos se consignan “el compromiso por la paz, la democracia, el estado de derecho y la defensa de los derechos humanos para sus 495 millones de ciudadanos”. Ha conseguido a lo largo de su historia “la creación de un mercado único, sin fronteras, la consolidación de una moneda única: el euro y la reunificación de un continente fracturado”. Se define a sí misma como una “gran potencia económica y comercial y la principal donante mundial de ayuda al desarrollo a los países más desfavorecidos”<sup>322</sup>.

El gobierno de la UE se conforma institucionalmente del siguiente modo:

1. Parlamento Europeo: es el órgano legislativo. Representa a los ciudadanos de Europa, quienes lo eligen cada 5 años. Cuenta con 785 miembros que representan a los 27 socios. Su conformación no se vincula a un criterio de representación geográfica sino partidaria. Cumple funciones fundamentalmente legislativas y aprueba junto al Consejo el presupuesto anual de la unión. Trabaja en las 23 lenguas oficiales.
2. Consejo de la Unión Europea: es el principal órgano decisorio de la Unión. Representa a los gobiernos nacionales y está formado por los ministros de los gobiernos nacionales. Sus principales responsabilidades son la dirección de políticas de seguridad, defensa y exterior, la aprobación de legislación junto al Parlamento y la resolución en cuestiones vinculadas con la justicia y la libertad.

---

321 Los seis países fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) creada en 1951 y precursora de la Unión Europea son Bélgica, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Estos deciden en 1957 mediante la firma del Tratado de Roma construir una Comunidad Económica Europea (CEE) basada en un mercado común más amplio que abarcara toda una gama de bienes y servicios. La primera ampliación de seis a nueve miembros tuvo lugar en 1973 con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Posteriormente adhieren Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986. en 1995 con la UE ya conformada, lo harán Austria, Finlandia y Suecia. La ampliación de la UE a 25 países tuvo lugar en 2004, con la adhesión la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania, Eslovenia, Chipre y Malta. Finalmente la adhesión de Bulgaria y Rumanía se produjo en 2007. Fuente: Portal oficial de la Unión Europea.

[http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_2/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_2/index_es.htm).

<sup>322</sup> [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm).

Los jefes de Estado y de Gobierno se reúnen como Consejo en “cumbres” periódicas en las que se establece la política general de la UE.

3. Comisión Europea: representa el interés común de la Unión y es independiente de los gobiernos nacionales. Está integrada por 27 personas, una por cada Estado miembro que, sin embargo, no representan a su país sino que son responsables de un ámbito político determinado de la UE. Estos representantes son asistidos por cerca de 23.000 funcionarios. Tiene sede en Bruselas.

La estructura institucional de la UE prevé asimismo la existencia de otros órganos de gobierno como el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, un Comité económico y social, comités regionales, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

En materia de políticas de comunicación coexisten diversos organismos supranacionales de actuación. En primer lugar se encuentra la Comisión Europea, el órgano ejecutivo de la Unión Europea encargado de diseñar las propuestas sobre directivas, resoluciones, planes y programas que luego tomarán estado parlamentario. Luego, con competencias y poderes diferenciados, se encuentran el Parlamento y el Consejo.

El segundo actor en importancia es el Consejo de Europa, integrado por 46 estados democráticos europeos, y cuya misión desde el año 1949 ha sido la defensa de los derechos humanos y la calidad de vida en el marco de democracias pluralistas.

Otro actor relevante es la Unión Europea de Radiodifusión, creada en la década del '50 y que se encuentra integrada por la totalidad de los organismos públicos europeos de radio y TV y cuenta en la actualidad con 75 miembros activos en 56 países de Europa, África del norte y Oriente medio y más 43 miembros asociados en otros 25 países del mundo.

Merece incluirse en este listado a la Organización Europea de Satélites de Comunicación, organismo con quienes las entidades de radiodifusión deben negociar la distribución de las emisiones (Murciano Martínez, 1997).

En el análisis propuesto para esta investigación y en función del objetivo de trazar líneas comparativas entre procesos de integración regional se considerará solamente aquellas políticas impulsadas e implementadas por la Unión Europea en el período 1993-2007. Se incluyen también antecedentes significativos para comprender el tramo analizado, así como una mención específica a lo acontecido en el lapso 2007-2008 en relación al llamado Tercer Sector de la Comunicación (TSC).

---

### *V.1.2 Análisis de la variable I: Políticas regionales de radiodifusión*

---

La política del audiovisual europea recorre un círculo imperfecto de tres estaciones: 1. Desde el nacimiento de la radio, y más tarde de la TV, hasta mediados de los años '80 imperan en los países europeos políticas nacionales de radiodifusión proteccionistas que preservan del mercado estos servicios, prestados en exclusividad por los monopolios estatales. Estos servicios se definen explícitamente como "no económicos". 2. A mediados de los '70 tiene lugar la sentencia de Sacchi<sup>323</sup>, que implica un viraje en la política a partir de la cual se empezará a considerar a la televisión como actividad económica, este proceso durará cerca de 15 años. De este modo la variable económica empezará a tener mayor protagonismo en las políticas, relegando a la variable cultural a un segundo plano. 3. Desde 1993, con la conformación de la Unión Europea, se reasigna un estatus cultural diferencial al audiovisual procurando preservarlo progresivamente de un tratamiento indiferenciado respecto de otras mercancías. La cultura vuelve a un primer plano en las discusiones, pero esta vez seriamente amenazada por las nuevas reglas del comercio internacional que promueve la OMC. La cultura y, específicamente las políticas del audiovisual trazan un singular derrotero que va de la exclusión a la inclusión y de la inclusión a la excepción.

Del conjunto de documentos que hacen mención o han sido directamente producidos en torno a la radiodifusión por la Comunidad y, más tarde, por la Unión Europea escogimos aquellos que cimentaron las políticas adoptadas en los últimos 20 años, dándoles el perfil que ostentan en la actualidad.

Agrupamos estos materiales distinguiendo entre documentos generales y específicos. Dentro del primer grupo, ubicamos al Tratado de la Unión también conocido como Tratado de Maastricht rubricado en el año 1993, y que da origen a la UE. En este documento se encuentra por primera vez entre las incumbencias de la novel Unión Europea el interés por preservar dentro del patrimonio cultural común la creación del sector audiovisual, el cual a su vez conforma de modo significativo,

---

<sup>323</sup> Esta sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas data de 1974. Reconoce a la televisión como un servicio y por tanto una actividad económica cuyo tratamiento es de incumbencia de la CEE. En el asunto C-155/73, Sacchi [1974] p. 409, apartado 14, el Tribunal sostuvo que no hay nada en el Tratado de la Comunidad Europea que impida a los estados miembros, por consideraciones de carácter no económico relacionadas con el bien público, eliminar las emisiones de radio y televisión del ámbito de la competencia por conferir a uno o más establecimientos el derecho exclusivo para llevarlas a cabo.



aunque no excluyente, al sector radiodifusor. Allí, en el título IX art. 128 inc. 2 –luego modificado como 151 por el Tratado de Ámsterdam del '97–, destinado a fijar los lineamientos culturales que adoptará y favorecerá la Unión, puede leerse que esta contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros poniendo de relieve “el patrimonio cultural común en un marco de diversidad nacional y regional” favoreciendo, entre otros aspectos, “la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; los intercambios culturales no comerciales y *la creación literaria y artística, incluido el sector audiovisual*”<sup>324</sup> (ver Anexo 6).

Resulta significativa esta explicitación en el tratado constitutivo de la Unión porque consigue vincular al audiovisual con la cultura y no con la industria como se había hecho hasta entonces. Llorens (2001:192) sostiene que a pesar de ello “estas consideraciones no se verán reflejadas en la política real” donde sigue primando la perspectiva industrial. El autor fundamenta esta afirmación en una minuciosa historización jurídica que se inicia en el Tratado de Roma donde el audiovisual no es incluido –a menos que se lo considere una industria más–. Más cerca en el tiempo, si se revisa la Directiva sobre Televisión sin Fronteras del '89 el autor encuentra que el basamento jurídico de ese documento “es el derecho de establecimiento [de las empresas de comunicación] recogido en el artículo 47.2 del TCE así como la justificación de establecer un mercado interior recogido en el artículo 94”. En suma, concluye, no se ha apelado a la cultura como base para la formulación de estas políticas.

El segundo documento de carácter general es la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Publicada en el año 2000 que representa un avance en la consolidación de la ciudadanía comunitaria. Se exponen allí los seis valores fundamentales en torno a los que se conforman los derechos, libertades y principios de los ciudadanos de la comunidad. En el Capítulo 2, referido a las libertades, se hace explícita mención en el artículo N° 11 a la libertad de expresión y el derecho a la información, poniendo especial atención en el respeto a la libertad de los medios de comunicación y al pluralismo. Este reconocimiento a nivel comunitario representa un avance sustantivo puesto que coloca en el plano de la jurisprudencia comunitaria cuestiones que hasta ese momento eran de incumbencia estrictamente nacional. La Carta institucionaliza en el nivel comunitario los fundamentos para pronunciarse sobre restricciones al pluralismo que surgen en la

---

<sup>324</sup> El destacado es nuestro.

región con el avance de los procesos de concentración de la propiedad de los medios o sobre la situación de sectores de la radiodifusión que se encuentran en condiciones de asimetría frente a los monopolios. Asimismo permite fortalecer la práctica europea de ayudas a la prensa, que organismos como la OMC han puesto tantas veces en cuestión, y aporta a la defensa de los servicios públicos de comunicación.

Finalmente, entre los aspectos de la política comunitaria general que tocan el ámbito de la comunicación y la cultura de modo explícito puede mencionarse la existencia desde el año 1995 de la figura del Defensor del Pueblo Europeo, con específicas incumbencias en la defensa y promoción del acceso a la información pública. La figura del defensor es inédita entre los procesos de regionalización que se comparan en esta investigación. No tiene un equivalente ni a nivel de MERCOSUR ni en el TLCAN. Las razones hay que buscarlas en la definición de la Unión Europea que ha procurado desde su constitución consolidarse más allá de la relación de beneficios mutuos a nivel comercial entre los socios. El desplazamiento hacia una configuración regional más compleja, con explícitos objetivos comunitarios de integración, dan por resultado la emergencia de figuras institucionales de esta índole.

Los documentos referidos consolidan una posición supranacional de la comunidad en torno a los problemas de comunicación y cultura que exceden el tratamiento y resolución nacional e impulsan una línea de avanzada, capaz de influir entre aquellos socios que no han desarrollado instrumentos legales específicos.

La figura central en la discusión sobre las políticas del audiovisual en la UE fue el Parlamento Europeo, el que a través de su comisión de Cultura, ha llevado el liderazgo en el debate sobre la televisión como vector de integración<sup>325</sup>.

Entre los ordenamientos jurídicos y los documentos de política de comunicación y de radiodifusión específicos, se encuentra un texto fundante sobre política audiovisual a partir del cual se sientan las bases para los desarrollos ulteriores que tendrán lugar durante el período analizado. Se trata del documento titulado “Televisión sin Fronteras Libro Verde<sup>326</sup> sobre el establecimiento de

---

<sup>325</sup> Para Carles Llorens, el informe Hahn impulsado por esta comisión y aprobado en sesión plenaria en el año 1982 fue pionero en la iniciativa para desarrollar una política audiovisual común a través de armonización jurídica y de programas de apoyo. (Llorens, 2001:216) Esto se verá plasmado siete años más tarde en la TWFD y el Programa MEDIA respectivamente.

<sup>326</sup> Se denomina Libro Verde o *Green Paper* a aquellos documentos de reflexión publicados por la Comisión Europea sobre un ámbito político específico. Están especialmente destinados a las partes interesadas –organismos y particulares–

un mercado común de radiodifusión especialmente por satélite y cable” presentado por la Comisión Europea en 1984.

El Libro Verde del '84 formula las primeras recomendaciones orientadas a la constitución de un mercado regional, con liberalización de los servicios de radiodifusión. Es un documento que apunta a la armonización de las regulaciones nacionales en vistas a la creación de un mercado europeo del audiovisual. El objetivo estratégico de esta iniciativa era, ante todo, crear una región comercial única que pudiera oponer resistencia al avance de los productos culturales audiovisuales importados de los Estados Unidos.

El documento analiza una televisión nacional que, originada bajo el signo de los monopolios estatales, asiste a la etapa agonal del modelo proteccionista<sup>327</sup>. La reconfiguración de las estructuras de propiedad de los medios y las industrias culturales, así como los incipientes procesos de transnacionalización, demandan nuevas reglas de juego que los estados no tardarán en habilitar.

Es en este marco que la Comunidad Económica Europea responde con la propuesta de una televisión comunitaria ya no circunscripta a las fronteras nacionales, y proyectando su potencial de crecimiento y expansión mediado por las tecnologías del cable y del satélite. Inaugura de este modo una serie de intentos por constituir una Televisión sin Fronteras destinada a la apertura de los límites comunitarios para los programas nacionales de televisión, con el objetivo de hacer realidad la libre circulación de información, ideas, opiniones y de la cultura en el seno de la Unión (Pérez Oviedo, 1998).

Este primer intento tiene una fuerte impronta económica, que apunta a conformar un mercado comunitario capaz de contener la importación de contenidos de Estados Unidos, su principal oferente.

Para Llorens (2001:216), el Parlamento y la Comisión Europea utilizaron como estrategia la aceptación del argumento económico a cambio de preservar la dimensión cultural. Arrebataron de este modo a los gobiernos nacionales parte de sus atribuciones en ese campo, por lo que los aspectos culturales sólo entraron en consideración como la puerta trasera de las razones

---

invitadas a participar en el proceso de consulta y debate. Exponen un abanico de ideas con fines de debate público. En algunos casos, pueden conducir a desarrollos legislativos ulteriores. Fuente: Portal oficial de la Unión Europea [http://europa.eu/documents/comm/index\\_es.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_es.htm).

<sup>327</sup> “La consideración de la televisión como actividad cultural ejercida por empresas públicas, impidió hasta mediados de los años 70 que la televisión fuera admitida como bien o servicio económico y por tanto sujeta a legislación comunitaria” (Llorens, 2001:196).

económicas. Como hemos visto en el caso del MERCOSUR este parece ser el ingreso destinado a la cultura en los acuerdos regionales: por la puerta de atrás.

En 1987 se presenta otro Libro Verde para el desarrollo de un mercado común de telecomunicaciones, servicios y equipamientos orientado a discutir los términos regulatorios de un mercado competitivo abierto en televisión europea.

Estos documentos, junto a numerosas discusiones y consultas, sientan las bases de la Directiva sobre Televisión Sin Fronteras (TWFD) presentada en 1989 y luego ampliada y consolidada en 1997. La TWFD está destinada a crear un servicio de comunicación libre al interior de la comunidad. Es un documento de política pública de integración regional que inicia un largo e inconcluso proceso en pos de la construcción de un sistema televisual europeo.

Según puede leerse en el portal oficial de la UE, la TWFD “es la piedra angular de la política audiovisual de la Unión Europea. Se asienta en dos principios básicos: la libre circulación de programas televisivos europeos en el mercado interior y la obligación de las cadenas de televisión de dedicar, siempre que sea posible, más de la mitad de su tiempo de emisión a obras europeas (cuotas de emisión)”.

La TWFD propende a la armonización de los marcos regulatorios nacionales en clave de políticas públicas y en relación a temas sensibles para el interés público y el bien común tales como la protección al menor, el derecho de los consumidores (en relación a la publicidad, fundamentalmente) y el derecho de réplica. También se estimula el trabajo europeo y el de productores independientes, entre sus aspectos más sobresalientes. La directiva determina que aquellos eventos considerados por un estado miembro de importancia primaria para sus ciudadanos, deben ser difundidos de modo de garantizar el acceso plural y sin discriminaciones a la información, pero sin privar al público del acceso a otras informaciones producidas en la TV de libre acceso<sup>328</sup>. Los radiodifusores sólo están sometidos a la jurisdicción del Estado en el cual se han establecido.

Esta directiva es por tanto un instrumento legal que la UE ha desarrollado para avanzar en una política de contenidos que preserve zonas sensibles al bien común de una utilización indiscriminada e irresponsable. La incursión en políticas de contenido constituye el quid de las

---

<sup>328</sup> Art. 3 bis: “Cada estado miembro podrá adoptar medidas, de conformidad con el Derecho comunitario, para asegurar que los organismos de radiodifusión televisiva sometidos a su jurisdicción no retransmitan de manera exclusiva acontecimientos que dicho Estado miembro considere de gran importancia para la sociedad de manera que se prive a una parte importante de público de dicho Estado miembro de la posibilidad de seguir dichos acontecimientos, en directo o en diferido, en la televisión de libre acceso”.

políticas de comunicación en tanto necesariamente debe trazarse un fino equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la privacidad, el honor y la defensa de los derechos del niño que, en determinadas ocasiones, quedan vulnerados cuando en nombre de un derecho se menoscaban los otros.

En tanto consiste en una política de liberalización con algunas reservas explícitas, la TWFD encuentra su punto crítico en la aplicación de una cuota de pantalla, que fija un porcentaje de emisión mayoritaria para las obras audiovisuales europeas. El texto reza sin embargo que “los estados velarán siempre que sea posible” para que sus organismos nacionales cumplan con este acuerdo, lo cual abre un gran espacio de incertidumbre sobre las cuotas realmente alcanzadas y sobre los plazos de su ejecución<sup>329</sup>.

Esta ambigüedad se verá compensada más adelante con el desarrollo de Políticas de Apoyo, tales como el Programa MEDIA:

“Está claro que la preocupación fundamental de la Directiva es la creación de un mercado audiovisual único mediante la liberalización de los servicios de radiodifusión dentro del bloque [pero] más allá de las débilmente enunciadas cuotas de pantalla y las regulaciones sobre publicidad, no se establecen obligaciones sobre contenido ni garantías al derecho de información, características de la tradición de radiodifusión como servicio público imperante hasta hace algunos años en Europa Occidental” (Galperín 1998:29).

Precisamente para el año 2001 y haciendo un balance del impacto de la Directiva en la Unión Europea, Llorens sostenía que “el Mercado Único de la Televisión ha estado más a favor de las empresas que del espectador pues el espacio audiovisual sigue siendo una ilusión (...) las realidades lingüísticas y culturales han prevalecido sobre las posibilidades de expansión que permitía la Directiva” dando por tierra con su principal objetivo de crear un mercado audiovisual a imagen del Mercado Único de 1993. En consecuencia, lo que ha sucedido es una degradación de los objetivos iniciales de la TWFD que derivó en más desregulación y no, como se esperaba, en regulaciones armónicas. Probablemente uno de sus mayores logros haya consistido en incentivar la competencia al interior de los mercados lingüísticos. Como contrapartida se ha restado poder de policía a los estados nacionales, que delegaron sus funciones en la Comunidad y al decir de sus

---

<sup>329</sup> En el Capítulo III, artículos 4 y 5 de la TWFD se define que los Estados miembros velarán, siempre que sea posible para que los organismos de radiodifusión televisiva reserven a obras europeas una proporción mayoritaria de su tiempo de difusión. Se explicita una reserva de 10 % de su presupuesto de programación como mínimo para el financiamiento de obras europeas de productores independientes (TWFD, 1997).

críticos más radicales, el proceso ha resultado funcional al crecimiento de la comercialización de la información y la cultura (2001:221).

La política con la que procura articularse la TWFD en el nivel de la producción y los contenidos es el ambicioso Programa MEDIA<sup>330</sup>, ideado como una acción sostenida de fomento a la industria europea del cine y la televisión. Iniciado en 1987 en una fase piloto, se presentó por primera vez en el año 1990 y desde entonces ha tenido sucesivas ediciones quinquenales hasta la actualidad.

Este programa surge a instancias del gobierno francés y cuenta entre sus objetivos iniciales:

“- contribuir a crear un contexto favorable en el que las empresas de la Comunidad desempeñen el papel de motor en colaboración con las de los otros países europeos;  
- estimular y reforzar la capacidad de oferta competitiva de los productos audiovisuales europeos teniendo especialmente en cuenta el papel y las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, y la situación de los países de menor capacidad de producción audiovisual y/o con una superficie geográfica y lingüística limitada dentro de Europa;  
- multiplicar los intercambios intraeuropeos de películas y programas audiovisuales, y aprovechar al máximo los distintos medios de distribución europeos existentes o por crear;  
- aumentar el espacio que ocupan las empresas europeas de producción y distribución en los mercados mundiales;  
- favorecer el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación en la producción y la distribución de obras audiovisuales, así como su utilización;  
- garantizar la complementariedad de los esfuerzos desplegados a nivel europeo en relación con los emprendidos a nivel nacional;  
- contribuir a crear, en colaboración con las instituciones existentes en los estados miembros, condiciones que permitan a las empresas del sector sacar pleno partido de la dimensión del mercado único. Estos objetivos se alcanzarán mediante la mejora de las competencias de los profesionales del sector audiovisual comunitario en materia de gestión económica y comercial” (Decisión 90/685/CEE).

A partir del Programa MEDIA, la Unión Europea ha conseguido avanzar desde una moderada propuesta de apoyo a la producción y circulación de bienes audiovisuales dentro de sus fronteras a instancias más ambiciosas de formación de realizadores. Con este programa se ha buscado a su vez enfrentar la avanzada de los productos audiovisuales norteamericanos dinamizando la circulación y haciendo más competitiva la industria europea.

Para Galperín el Programa Media representa la contracara de la Directiva en la política audiovisual europea TWFD. Porque en tanto “la Directiva de 1989 fortalece a los grandes

---

<sup>330</sup> La sigla originariamente en francés designa *Measures pour Encourager le Développement de l'Industrie Audiovisuelle*, y puede traducirse como Programa de Fomento al Desarrollo de la Industria Audiovisual.

conglomerados de medios mediante la liberalización de la radiodifusión a nivel regional, (...) un programa de apoyo a pequeños y medianos productores hace énfasis en la diversidad lingüística y cultural” (1998:31).

Este autor analizaba en 1998 las principales acciones que habían articulado los ambiciosos objetivos del Programa MEDIA en sus sucesivas ediciones: capacitación de profesionales, desarrollo de productos y apoyo a la distribución.

“Con sólo US \$29 millones para su fase piloto, el presupuesto del plan fue ampliado a US \$270 millones para la segunda etapa 1991-1995 y nuevamente a US \$510 millones para la etapa 1996-2000. A la fecha, se han puesto en marcha en el marco del plan MEDIA más de 15 proyectos tales como la Oficina Europea de Distribución de Películas (EFDO), el Fondo Europeo para el Desarrollo del Multilingüismo Audiovisual (BABEL) y el Club de Inversores en Medios (MIC). Las metas del programa son brindar apoyo financiero (de hasta 50%) a más de 1.500 producciones, apoyar la distribución de 280 películas y capacitar alrededor de 1.700 profesionales a lo largo del quinquenio 1996-2000” (1998:30-31).

No sin cierto escepticismo, los analistas europeos desplazan su análisis hacia otro tipo de contrastes respecto de los resultados obtenidos por el Programa a lo largo de sus casi 20 años de existencia. Si se cotejan los presupuestos quinquenales asignados a las sucesivas ediciones del Programa es posible constatar un sustantivo incremento en términos relativos. En su primera edición que va de 1990 a 1995 el presupuesto asignado fue de 200 millones de euros. En la segunda edición quinquenal denominada Media II y Media II Formación, el presupuesto fue de 300 millones de euros. Luego en la tercera edición quinquenal 2001-2006 y bajo la denominación de Media Plus y Media Formación respectivamente el presupuesto asignado fue de 400 millones de euros. En la fase actual el denominado Programa MEDIA 2007 enfocado a la aplicación de una perspectiva digital a cada una de las áreas de intervención del programa, ha elevado su presupuesto a 755 millones de euros (Fuente: Programa MEDIA). Sin embargo, estos incrementos deben ser leídos a la luz de contextos de asimetrías regionales internas, de disputas de mercado internacional y del impacto real de la ayuda en producción, distribución y formación que representa este presupuesto una vez subdividido entre todos los socios y para un período quinquenal.

En efecto, si se establecen comparaciones con otros programas de ayuda los porcentajes asignados al sector resultan irrisorios: “el monto total del programa quinquenal MEDIA II

representa el 5% de la ayuda que se ofrece anualmente a los productores de tabaco de la UE” (LLorens, 2001: 225).

El Libro Blanco<sup>331</sup> sobre Políticas de Comunicación para la Unión Europea constituye otro documento indispensable. Fue presentado públicamente en el año 2000 y se funda en tres principios: integración, diversidad y participación de los ciudadanos. En tanto documento propedéutico, ha delineado los cursos de acción que la Unión tomará en los años venideros para fortalecer los lazos de pertenencia e identidad entre los ciudadanos de cada país y la UE. Un objetivo ambicioso que procura contrarrestar los bajos niveles de aceptación que las encuestas del Eurobarómetro registran respecto del vínculo que se ha establecido entre los ciudadanos y la unión regional.

El período cierra con la Directiva sobre Servicios Audiovisuales (AMSD)<sup>332</sup> de 2007, que consolida aspectos de la legislación anterior, realiza modificaciones en la Directiva del '89 y la sustituye. Esta directiva ya no hablará de radiodifusión sino de servicios de comunicación audiovisual e incluye a los denominados servicios *on-demand* y a los de carácter digital. Los estados miembros de la Unión están obligados a modificar y adecuar su legislación nacional para fines de 2009 a fin de garantizar su cumplimiento. Se produce a partir de ello una clara diferenciación entre los Servicios de Comunicación Audiovisual (SCA), Servicios de Telecomunicaciones y Servicios de la Sociedad de la Información.

La AMSD provee una regulación menos detallista que la anterior normativa aunque más flexible. Propone resguardar en clave de política cultural la política audiovisual europea en el marco de procesos de convergencia tecnológica para los cuales no existían normativas específicas. Establecerá, por lo tanto, una nueva tipificación para los productos que emplean el lenguaje audiovisual reagrupándolos como sistema lineal (radiodifusión televisiva) y no lineal (audiovisual a petición). De este modo quedan contemplados todos aquellos nuevos servicios que habilitan los procesos de digitalización y que implican la producción, emisión y recepción de mensajes audiovisuales

---

<sup>331</sup> “Los Libros Blancos son documentos que contienen *propuestas de acción comunitaria* en un ámbito específico. A veces son la continuación de un Libro Verde publicado con el fin de iniciar un proceso de consulta en el ámbito europeo. Contienen un *conjunto oficial de propuestas en ámbitos políticos específicos y constituyen la guía para llevarlas a cabo*”. Fuente: Portal oficial de la Unión Europea [http://europa.eu/documents/comm/index\\_es.htm](http://europa.eu/documents/comm/index_es.htm).

<sup>332</sup> Audiovisual Media Services Directive.



El mayor avance que se produce a partir de esta Directiva en materia de política es que consigue excluir a los SCA del conjunto de bienes y servicios transables de la OMC y, en cambio, los vincula a los Principios establecidos por la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO que entró en vigor en marzo de 2007<sup>333</sup>. Esto permite a los países arbitrar los recursos para su resguardo y protección a través de mecanismos tales como cuotas de pantalla que garantizan la programación infantil, programas de alfabetización mediática, cuotas de programación local y comunitaria, determinación el rol de los medios públicos, entre los aspectos más destacados (Loreti, 2008:90).

La política de la UE sobre los SCA ha conseguido así sortear las imposiciones de la OMC sobre las industrias culturales desagregando los servicios y produciendo especificaciones que están en sintonía con el trabajo que desde hace tiempo viene realizando la UNESCO. Precisamente este organismo ha liderado la búsqueda de consensos en torno a una alternativa que evitara igualar los bienes y servicios culturales al resto de las mercancías.

En el año 2001 hizo pública una Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural que en su artículo 8 establece que “se debe prestar especial atención a la diversidad de la oferta creativa (...) así como al carácter específico de los bienes y servicios culturales que por ser portadores de identidad, de valores y sentido no deben ser considerados mercancías o bienes de consumo como los demás”.

Sobre esta base se montó la estrategia europea para separar a los servicios audiovisuales del resto de los servicios de comunicación defendiéndolos en su carácter de servicio público y vinculándolos al pluralismo y la diversidad cultural.

Con la Convención sobre Diversidad Cultural rubricada en 2005 y que entra en vigor en 2007 se produce un blindaje sobre el mercado del audiovisual europeo que busca contrarrestar la influencia del mercado estadounidense principalmente.

---

<sup>333</sup> La tesis sobre la “excepción cultural” fue una conquista de la UE –encabezada por Francia– frente a los Estados Unidos en ocasión de la firma del GATS. Esto permitió a Europa preservar temporalmente sus industrias culturales de la liberalización del comercio de servicios entre los cuales desde 1995 se incluyó a la cultura.

Sin embargo, la resolución definitiva no estaba tomada puesto que lo que no logró resolverse en la Ronda de Uruguay debería ser nuevamente abordado en las próximas rondas de la OMC. La excepción, en principio, no se prolongaría por más de 10 años. Según el investigador catalán Lluís Bonet Agustí, el concepto de excepción cultural ha mudado progresivamente hasta ser sustituido por el de diversidad cultural “por razones estratégicas, pero también de precisión de contenido”. Esto ha servido para aproximar posiciones en el plano internacional ya que era preferible utilizar un término positivo (Bonet Agustí, 2004:3).

La AMSD constituye una pieza importante de la política regional frente a los reordenamientos que impone el organismo internacional que regula y arbitra el comercio de bienes y servicios a nivel mundial. Es asimismo un límite para las corporaciones mediáticas al momento de diseñar sus estrategias de inversiones, y de colocar sus productos en el mercado europeo.

Entre los considerandos de la AMSD se destaca que:

1) Los servicios de comunicación audiovisual son tanto servicios culturales como servicios económicos. Su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia –sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación–, así como para la educación y la cultura, justifica que *se les apliquen normas específicas* (AMSD Cons. N° 3).

2) El Parlamento Europeo ha exigido en resoluciones dirigidas a la OMC fechadas en diciembre de 2005 y abril de 2006 *que los servicios públicos básicos, tales como los servicios audiovisuales, se excluyan de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al GATS*. Asimismo, y según Decisión 2006/515/CE del Consejo en mayo de 2006, aprobó en nombre de la Comunidad la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO y por lo tanto la AMSD *respetar los principios de dicha Convención*, afirma, en particular, *"que las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial"* (AMSD Cons. N° 5).

3) La futura política reguladora europea en el sector audiovisual debe proteger, tanto ahora como en el futuro, determinados intereses públicos, como la diversidad cultural, el derecho a la información, el pluralismo de los medios de comunicación, la protección de los menores y la protección de los consumidores, así como las medidas a adoptar para aumentar el nivel de conocimiento y de formación del público en materia de medios de comunicación (AMSD Cons. N° 5).

4) Existe un compromiso de poner en sintonía la diversidad de la producción cultural audiovisual, su resguardo y protección con la estrategia "i2010 Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo" destinada a favorecer la producción de contenidos europeos, el desarrollo de la economía digital y la adopción de las TIC en el contexto de la

convergencia de los servicios de la sociedad de la información y de los servicios de medios de comunicación, redes y dispositivos (AMSD Cons. N° 10).

5) Los servicios de comunicación audiovisual se definen tanto en radiodifusión televisiva como a petición como medios de comunicación de masas, destinados por lo tanto a una parte significativa del público en general y que puedan tener un claro impacto sobre él. Abarcan cualquier forma de actividad económica, incluida la de las empresas de servicio público, pero no las actividades que no son fundamentalmente económicas ni entran en competencia con la radiodifusión televisiva, como los sitios web de titularidad privada y los servicios consistentes en la prestación de servicios o distribución de contenido audiovisual generado por usuarios privados con el fin de compartirlo e intercambiarlo entre grupos de interés. Los servicios de comunicación audiovisual a petición se caracterizan por ser "como televisión", esto es, que compiten por la misma audiencia que las emisiones de radiodifusión televisiva. Por su parte, queda excluida la radiofonía en tanto el término "audiovisual" debe hacer referencia a imágenes en movimiento, acompañadas o no de sonido, por lo que no comprende la transmisión de audio ni los servicios de radio (AMSD Cons. N° 16, 17, 22).

Formalmente fuera del período de análisis demarcado para esta investigación, llega en 2008 el reconocimiento del principio de diversidad en RDF. El 25 de septiembre de ese año, el Parlamento Europeo se pronunció explícitamente y en sintonía con el estandarte de la diversidad cultural, sobre los Medios del Tercer Sector de la Comunicación (TSC) en una resolución que representa una bisagra en la normativa comunitaria. La resolución implica un aporte sustantivo a la consolidación del TSC, por cuanto una de las debilidades que ha tenido desde sus inicios es la ausencia de ordenamientos jurídicos nacionales y el nulo reconocimiento hasta esa fecha de los actos jurídicos comunitarios (Considerando I. Res. N° 2008/2011(INI)).

Entre sus aspectos sobresalientes, este documento:

- Define a los medios del TSC como a) medios sin ánimo de lucro, independientes de los poderes tanto nacionales como locales y dedicados fundamentalmente a actividades de interés público y de la sociedad civil, con objetivos claramente definidos que siempre incluyen un beneficio social y contribuyen al diálogo intercultural; b) responsables ante la comunidad a la que tratan de servir (...) de modo que el servicio ha de permanecer bajo el control de los intereses de la comunidad para impedir la creación de redes "de arriba-abajo" y c) abiertos a la participación de los

miembros de la comunidad en la creación de contenidos y en todos los aspectos operativos y de gestión, aunque las personas responsables del contenido editorial deberán ser profesionales.

- Subraya la necesidad de la independencia política de los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) (13).

- Recomienda a los estados dar reconocimiento legal a estos medios del TSC, destacando que constituyen un medio eficaz de fortalecimiento de la diversidad cultural y lingüística, la inclusión social y la identidad local.

- Señala el papel significativo que estos medios pueden desempeñar en la formación y capacitación de organizaciones externas, destacando su capacidad de contribución a la alfabetización mediática de los ciudadanos.

- Destaca la contribución de los medios del TSC en el refuerzo del pluralismo de los medios.

- Señala el significativo rol de estos medios frente a la inexistencia en algunas zonas de medios públicos o comerciales, al constituirse muchas veces como única voz y única fuente de información de las comunidades locales.

- Observa las dificultades que el TSC tiene para desarrollar su potencial y destaca que sin recursos financieros no es posible dar lugar a producciones de calidad, por lo que insta a los estados a elevar las ayudas destinadas a ellos, así como a capacitar a los representantes del TSC en la gestión de los recursos financieros disponibles.

- Pide a los estados miembros que pongan a disposición el espectro de frecuencias, analógica y digital, de radio y televisión, teniendo en cuenta que el servicio prestado por los medios del tercer sector de la comunicación (TSC) no se ha de evaluar en términos de coste de oportunidad o justificación del coste de adjudicación del espectro, sino por el valor social que representan.

Este documento constituye un avance notable en materia de política de comunicación regional puesto que eleva a rango de Resolución los debates y las reivindicaciones sustantivas del denominado TSC y será de ahora en adelante considerado parte de la jurisprudencia internacional para la defensa y reivindicación de la RDF comunitaria.

En el cuadro N° 10 se organizan en términos diacrónicos los principales instrumentos de política que de un modo general o específico han definido las políticas de radiodifusión y/o audiovisual que ha desarrollado la UE durante el período analizado (Ver Anexo 9).

---

### *V.1.3 Análisis de la variable II: Distancias Culturales*

---

La introducción de una dimensión cultural a las políticas del audiovisual ha sido desde sus inicios y hasta el presente un tópico controversial. Al igual que en el resto de las industrias culturales pero de un modo quizás más sensible debido a sus características de acceso universal, las políticas del audiovisual y las de radiofonía han debido conjugar argumentos y razones complejas que por un lado se han orientado a resguardar por la vía de la excepción cultural la herencia y el patrimonio común de las naciones de la Unión, pero también se han conformado en tanto vehículos para fortalecer una política de mercado que en términos regionales contenga la avalancha de productos audiovisuales norteamericanos.

Si se realiza un rastreo de los antecedentes en la materia, es posible observar que la cultura no es explicitada dentro de los objetivos de una política del audiovisual hasta principios de la década del '80, con el llamado Libro Verde de Televisión sin Fronteras de 1984. Bustamante afirma al respecto:

“la cultura no aparece en ningún texto del Tratado de Roma de 1957, y el audiovisual no entra en la agenda de la Comunidad más que episódicamente en 1963 (con debates sobre la libre circulación del cine). (...) La asunción de competencias en el terreno de la cultura por la UE sólo se dará a partir de la sentencia Sacchi de los tribunales europeos de 1974, que da por sentada la naturaleza económica, como "servicio", de la televisión. Los primeros antecedentes de una política europea del audiovisual -pivote a su vez de toda actuación cultural- no datan más que de los primeros años ochenta” (2000:1).

La cultura recién deja de ser considerada como una cuestión estrictamente nacional e ingresa al ámbito de las incumbencias de la región de modo explícito (aunque no carente de ambivalencias) a partir del tratado de Maastricht de 1993. El acceso se dará por la vía económica a través de la supresión de los obstáculos que impedían la libre circulación de bienes y servicios, y bajo el manto de la subsidiariedad entre poderes, donde la Unión solo actuará como complemento de los estados-nación.

Para Llorens:

“El impacto de la asociación del audiovisual con la cultura, tal como aparece en el Tratado de Maastricht ha sido escaso. Su principal función ha sido la de justificar culturalmente ante las autoridades comunitarias las ayudas estatales a la industria audiovisual con razones culturales.

La poca base jurídica del audiovisual como elemento cultural, provoca una aproximación incoherente e incompleta a los problemas audiovisuales europeos, entre ellos al pluralismo. Sus productos no son bienes de consumo materiales: son bienes inmateriales de contenido simbólico que refuerzan los valores e ideas de una sociedad. El problema reside en la orientación fundacional de las instituciones europeas, que preveía una organización de fines económicos y que como tal poseía poderes para regular la economía y las industrias, no la cultura. A medida que los sucesivos tratados van ampliando estos fines para incluir a la cultura, y al audiovisual como una parte de ella, la consideración cultural podría haber entrado más en la política audiovisual europea. No obstante, las consideraciones económicas siguen siendo prioritarias” (2001:194).

En efecto, el gran dilema de las políticas de radiodifusión aparece ligado al pluralismo y a la diversidad tanto en el plano nacional como a nivel regional.

La dificultad para articular voces y culturas diversas, para delinear una estrategia cultural del sector del audiovisual y más ampliamente para el sector radiodifusor se explica en parte porque esta organización supranacional se crea con objetivos comerciales y políticos antes que culturales. Sin embargo, esta subsunción fundante no se corresponde con la transformación estratégica que ha experimentado el sector de las industrias culturales en las últimas dos décadas en las que ha mutado de una actividad de escaso impacto económico y circunscripta a las fronteras nacionales, en una industria de gran dinamismo y alta rentabilidad que simultáneamente produce y distribuye para su consumo un conjunto de significaciones sociales que se traducen en patrones de identidad colectiva, valores, creencias y una cultura política común, que se gestan en la sociedad pero que, al mismo tiempo y de un modo dialéctico, vuelven y hacen parte de ella.

Por este motivo, evaluar las distancias culturales que se producen al interior de una unión regional de estas características no sólo resulta arduo en relación a la cantidad de sus miembros nacionales, sino además porque al interior de cada país se encuentran perfiles muy diferenciados que justamente se corresponden con la gran diversificación y especialización de los productos que circulan y se consumen.

“Europa es en realidad un collage de públicos con diferentes idiomas, hábitos de consumo y preferencia de géneros”, afirma Galperín (1998):

“La diversidad idiomática es buen ejemplo de ello. Según Moeglin (1992) existían en Europa –en 1991– transmisiones de TV en más de 13 idiomas, si bien prevalecían el francés y el inglés. Existen además grandes diferencias entre las audiencias nacionales en lo que hace a preferencias de género: en Francia, las películas lideran los *ratings*, mientras los ingleses prefieren los dramas y los italianos el deporte y los *shows* de variedades. Como afirma un ejecutivo de la televisión alemana, los

públicos europeos miran programas nacionales o programas americanos, y no otros programas europeos” (1998:36).

Si se toman en cuenta sólo las diversidades lingüísticas y las preferencias de las audiencias de los ciudadanos europeos de los 27 países socios, que en la actualidad rondan los 494 millones de personas, toda política de comunicación orientada a la diversidad puede resultar insuficiente. El caso es, sin embargo, que el espacio audiovisual europeo no parece encontrarse limitado por la ausencia de intervenciones comunitarias en políticas específicas –la TWFD y el Programa MEDIA dan cuenta de ello–, sino porque la orientación que estas iniciativas han tenido no han logrado revertir procesos culturales arraigados en prácticas sociales, de consumos y preferencias de los ciudadanos europeos.

El origen de estas preferencias debiera leerse en relación a las cifras de una industria audiovisual que no consigue avanzar en la solución de sus dos problemas centrales: por una parte, la demorada creación de un mercado audiovisual europeo con identidad y peso propios que fomente el crecimiento de los socios con escasa capacidad de producción y/o un área lingüística y geográfica reducida para dar lugar a una integración virtuosa; y, por otra, la preeminencia del audiovisual norteamericano tanto en las horas televisadas como en el número de *films* que se exhiben, que compite de un modo agresivo, aún con altas cuotas de pantalla nacionales y comunitarias que llegan al 25% para cine nacional y europeo. En 1998 Galperín señalaba:

“Un reciente trabajo de la Comisión Europea estima el comercio intra-UE de películas en 150 millones de ECUs, una cifra ínfima comparada con los 4.700 millones de ECUs que anualmente importa la UE de los EUA en el mismo rubro (CE, 1997a). La participación de mercado de los *films* europeos varía de 3% en Gran Bretaña a 23% en Francia, mientras que se estima que 80% de las producciones cinematográficas europeas nunca llegan a exhibirse fuera de su país de origen (CE, 1996). Estas distancias culturales se manifiestan también en la industria televisiva, en la cual, en contraste al florecimiento de canales pan-latinos en la T V por suscripción de América Latina, las iniciativas de canales pan-europeos tales como Euronews o Europa-TV han tenido escaso éxito” (1998:37).

La composición del mercado cinematográfico en Europa para 2003 mostraba una cuota de pantalla para cine europeo integrada por un 19,5 de películas nacionales en su mercado y 7,9% de películas nacionales fuera de su mercado, contra un 71,2 % de películas procedentes de EE.UU. De modo inversamente proporcional, en los EE.UU el porcentaje de películas nacionales exhibido es de 93,9 contra un 4,6 procedente de Europa (Garitaonandia, 2003).

Según lo expresa Bonet Agusti:

“el comercio mundial de servicios culturales ha aumentado de forma vertiginosa a lo largo de los últimos 15 años (...) beneficiando fundamentalmente la producción audiovisual estadounidense. Su gran aceptación popular entre el público occidental, unida a su gran eficiencia comercial, capacidad productiva y control histórico de la distribución, le ha permitido aprovecharse del enorme tirón experimentado por la demanda. El apoyo institucional al audiovisual –excepción cultural incluida– [había posibilitado a la fecha de este estudio] aumentar la producción pero no reducir el déficit comercial [de Europa] con Estados Unidos. El volumen de las importaciones procedentes de dicho país se ha multiplicado por 3,7 en dólares corrientes en el período 1988-2000, mientras que las exportaciones europeas sólo lo han hecho por 2,3 (...). El resultado es una tasa de cobertura comercial con el gigante norteamericano del 9,4% frente a la ya exigua del 15,1% en 1988” (Bonet Agusti, 2004:4).

Esta tendencia en la industria del audiovisual ha procurado rebalancearse en las distintas ediciones del Programa MEDIA, sin demasiado éxito. En las conclusiones presentadas en el informe final correspondiente al período 2001-2006 se informa que el promocionado mercado interior ampliado sigue sin funcionar correctamente. Se destaca:

“El mercado europeo del sector audiovisual se caracteriza por una marcada fragmentación que obedece, sobre todo, a la diversidad lingüística y cultural de los distintos estados. Indudablemente esta diversidad es fuente de independencia y de riqueza cultural, pero también dificulta la circulación de las obras no nacionales e impide a la industria europea ganar cuotas de mercado. La fragmentación implica en particular:

- dificultades estructurales de circulación transfronteriza de las obras; la insuficiente circulación de las obras europeas no nacionales constituye el principal síntoma de las dificultades estructurales que encuentra el sector audiovisual europeo;

- una división entre países con escasa capacidad de producción y/o un área lingüística y geográfica reducida<sup>334</sup>, y países con una capacidad de producción superior<sup>335</sup>;

- un sector de la distribución menos competitivo.

El sector de la producción sigue estando también muy fragmentado. Incluye a numerosas pequeñas estructuras poco integradas, cuya supervivencia es siempre precaria”<sup>336</sup>.

Las asimetrías entre los estados parte podría hacer suponer que el modo de integración de los públicos se vincula exclusivamente a las características de inserción de los estados en el concierto de la unión regional. Sin embargo, tal como señala Galperín en su estudio del año 1998 es posible trazar algunas hipótesis en torno a la constitución de públicos horizontales y verticales en

---

<sup>334</sup> Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suecia. Se añadieron: Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa.

<sup>335</sup> Alemania, Francia, Italia, España y el Reino Unido.

<sup>336</sup> Informe disponible en versión digital en el sitio <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0245:FIN:ES:PDF>.



tanto “los públicos de productos audiovisuales no coinciden con las fronteras nacionales y menos aún con las regionales” (1998:34). Los públicos pueden, en este sentido, constituirse de forma vertical al interior de cada país, limitados por las barreras que imponen el idioma, los hábitos de consumo o las preferencias de género<sup>337</sup>, pero también pueden hacerlo de un modo horizontal, es decir entre países, en tanto las barreras culturales no son estáticas frente al flujo de productos audiovisuales transnacionales ni están dadas de un modo natural “sino que dependen de factores históricos y económicos (por ejemplo, control sobre los canales de distribución) que generan hábitos y moldean las elecciones diarias de los consumidores de estos productos” (1998:10).

Así, la integración horizontal a nivel regional aparece como el talón de Aquiles de la política audiovisual europea. Y es que casi como una ironía han sido los factores culturales los que han limitado la realización del mercado audiovisual unificado en tanto como afirma Galperín “la política audiovisual de la UE se ha preocupado más por fortalecer a los productores europeos en un período de rápidos cambios en la estructura del mercado que por promover la creación de un espacio audiovisual culturalmente diverso para los ciudadanos del viejo continente” (1998:36).

---

#### *V.1.4 Análisis de la variable III: Fórmulas para el tratamiento regional de la radiodifusión*

---

En las dos últimas décadas, la Unión Europea ha producido un avance sustantivo en la discusión y reglamentación de políticas vinculadas al sector de la radiodifusión y el audiovisual. El plexo normativo diseñado en este lapso ha contribuido a definir una política que, en términos regionales postula la fórmula *liberalización interna/ proteccionismo externo* (Galperín, 1998).

Esta arquitectura jurídica presenta fisuras y es hasta el momento insuficiente para producir un blindaje en el mercado regional, como se ha mostrado en el desarrollo precedente.

La historia del modo en que se consolida esta fórmula en términos de política audiovisual reconoce, según Bustamante (2000), tres etapas: la primera transcurre entre 1981 y 1984 y se caracteriza como un período de debates y reflexiones que alumbrarán los desarrollos futuros. Estratégicamente la Unión decide aplicar una política intervencionista en la que la televisión estará al servicio de una política de integración basada en el unitarismo antes que en la diversidad, de cara

---

a la inminencia de la implantación transnacional de la TV por satélite y por cable. En la base de estas primeras políticas está el reconocimiento acerca de la capacidad de las redes de comunicación para generar territorios y producir integración. Entre los documentos de mayor relevancia del primer período se cuentan la sentencia de Sacchi<sup>338</sup> de 1974, y el Libro Verde sobre Televisión sin Fronteras de 1984.

La segunda etapa transcurre entre 1985 y 1992. Durante este período se producen documentos centrales en materia de políticas de comunicación, entre ellos las resoluciones del Parlamento Europeo en 1985, el Plan de Acción sobre política audiovisual y el Informe Barzanti<sup>339</sup> de 1986, y sobre todo –señala Bustamante–, tienen lugar los grandes debates y las luchas por lograr un mínimo denominador común en torno al documento de mayor importancia en este segundo período: la Directiva sobre Televisión sin Fronteras de 1989. Durante esta etapa también se da a luz el Programa MEDIA y se crea en 1992 el Observatorio Europeo del Audiovisual. La política comunitaria experimenta un viraje en relación al período anterior en tanto la unidad europea pretenderá conjugarse con la diversidad. La unidad es favorecida por la Directiva sobre Televisión sin Fronteras que habilita la construcción de un mercado audiovisual regional a partir de la libre circulación de bienes y servicios y la diversidad sostenida por el Programa Media que alentará el desarrollo y distribución de las producciones independientes. La televisión es considerada desde este momento como un *instrumento político-cultural*.

La tercera etapa va desde 1992 hasta 2000 (en el texto de referencia) y se caracteriza por el modo en que Europa, en tanto región y comunidad se posicionará frente a los restantes miembros del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) cuando “por primera vez y como una sola voz” logra imponer –aunque de modo provisorio– la tesis de la *excepción cultural*<sup>340</sup> en el comercio de productos culturales.

---

<sup>338</sup> Reconoce a la televisión como una actividad económica y la define en tanto servicio. A partir de ese momento el audiovisual cae dentro de las competencias de la Comunidad Económica (Llorens, 2001:196).

<sup>339</sup> El informe debe su nombre a su autor, el italiano Roberto Barzanti por entonces eurodiputado miembro del Grupo Parlamentario del Partido Socialista Europeo. El Informe Barzanti realiza un diagnóstico del campo de las telecomunicaciones internacionales y aborda el paradigmático caso italiano. Sus resultados sirvieron como insumo para las discusiones que finalizaron en el texto definitivo de la Directiva sobre Televisión sin Fronteras del año 1989. Este Informe abordó tempranamente el problema de la vinculación entre concentración y pluralismo. Llorens, 2001.

<sup>340</sup> Los acuerdos a los que se llegaba en el seno del GATT tenían lugar luego de un período de negociaciones conocido como “ronda” que podía extenderse por varios años. En el año 1986 se abrió un ciclo denominado Ronda de Uruguay que abarcó numerosas cuestiones de política comercial y constituyó la negociación de mayor envergadura que se conozca. En esta instancia la cultura y la comunicación se integraron a las nomenclaturas del GATT como “servicios”.

Durante esta etapa se consolida el Programa MEDIA en sus diferentes modalidades y se producen documentos centrales para el Proyecto europeo de Sociedad de la Información tales como el Libro Blanco de Delors (1992) o el Informe Bangemann (1994). Se presentan además dos textos analíticos acordes al curso que había adoptado la televisión para entonces: el Libro Verde sobre programas audiovisuales y el Libro Verde sobre convergencia, que reintroducirá la discusión acerca de la dimensión económico-cultural de las industrias culturales y del audiovisual, en este caso en relación a la introducción de innovaciones.

Precisamente, si algo queda en suspenso luego de la precaria conquista de la “excepción cultural” es la discusión sobre la comercialización de servicios que, en el caso del sector comunicacional, cobra renovado ímpetu a partir de la convergencia que las nuevas tecnologías permiten.

Como sabemos, el sector servicios, representa la zona de mayor crecimiento y dinamismo de las economías desarrolladas y conforma un área de alta rentabilidad codiciada por los grupos económicos que disputan incluso a los propios estados su explotación. En lo relativo a los servicios audiovisuales, un tratamiento estrictamente comercial que elude la dimensión cultural de estas producciones simbólicas y su impacto central en la conformación de identidades colectivas pone en riesgo su continuidad en tanto servicio público, algo que en Europa todavía constituye un valor a preservar.

Por tanto, para el sector corporativo la estrategia ha consistido en apostar al recambio tecnológico y la convergencia como nueva puerta de ingreso del libremercado. Este camino se ha delineado lentamente.

Para Mattelart, se procuró no separar la discusión sobre el sector audiovisual de aquella que concierne a las transformaciones tecnológicas que estaban en camino y que en la actualidad son un hecho. Los países que llevaban el estandarte del libre mercado velaron porque “las medidas restrictivas relativas a los productos audiovisuales no se [extendieran] a los nuevos servicios de

---

Esto implicaba que todo tipo de producto desarrollado por lo que genéricamente llamamos industrias culturales debería tratarse en adelante a partir de los parámetros del libremercado: principio de no discriminación, igualdad de trato, aplicación de la cláusula de nación más favorecida y no discriminación entre los diferentes estados. A todas luces esta era una opción desventajosa para Europa frente a Estados Unidos, que pugnaba por imponer el principio de liberalización en las negociaciones. Luego de un extenso proceso de debate que se extendió por siete años y medios, la Comunidad logra lo que Mattelart (2002) llama un consenso *in extremis* con la adopción precaria de esta tesis a favor de los países europeos en 1993.

comunicación, [se dio] por buena la tesis conforme a la cual la convergencia digital obliga a fusionar los regímenes reglamentarios aplicables al sector audiovisual con los de las telecomunicaciones” (2001:130).

Como síntesis del período analizado, Bustamante (citando a Collins), afirma que la política europea del audiovisual ha sido a lo largo de todos estos años un territorio de confrontaciones entre proyectos encontrados en los que se tensan permanentemente *liberalismo vs. proteccionismo, maximalismo vs. minimalismo, la Europa de las patrias vs. la europeización* (2000).

Estos dilemas y tensiones se encuentran en jaque en la actualidad. Las negociaciones en torno al GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) solo han dado una tregua provisoria a los países de la región frente a la inminente liberalización externa del comercio de productos culturales.

Bonet Agusti lo explica en los siguientes términos:

“La interrelación entre comercio y cultura es desde los años ´90 una de las materias políticamente más sensibles y técnicamente más complejas de la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El compromiso entre las dos grandes potencias comerciales incluyó el audiovisual y la cultura en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), con todo lo que ello implica, dejando abierta la liberalización futura del comercio de servicios culturales” (2004:1).

Luego de la entrada en vigor del GATS en 1995 se abrió una cuenta regresiva de la que no hay retorno posible por el tipo de exigencia que deben cumplir los países que acuerdan participar en la OMC<sup>341</sup>. En el Acuerdo fueron incluidas como servicios las industrias culturales. La Unión Europea consiguió aplazar el inicio del proceso de liberalización externa a través de una excepción temporal de 10 años, en principio, en la que se preservó el sistema de proteccionismo, se mantuvo el trato diferencial con extranjeros y no se aplicó la cláusula de “nación más favorecida” que rige en los acuerdos multilaterales<sup>342</sup>. Luego del rotundo fracaso de la llamada Ronda del Milenio en 1999 y más tarde de la Ronda de Doha finalizada en 2007, las urgencias por la completa liberalización del comercio de productos primarios, han conseguido aplazar las decisiones sobre el comercio de

---

<sup>341</sup> Nos referimos al llamado “único contrato” que implica que las provisiones tomadas para un acuerdo se aplican a todos sus miembros, sin excepción.

<sup>342</sup> En 1993 La cultura se incorpora como un servicio más sin ninguna reserva o especificidad en el GATS (el objetivo de mínima que buscaba EE.UU), a cambio que Europa no tomara ningún compromiso respecto del libre acceso a su mercado interno, continuara protegiendo la producción nacional y la discriminación entre extranjeros. Este último aspecto bajo la reserva de que en un período máximo de 10 años, en principio, debiera desaparecer” (Bonet Agusti, 2004:2)

servicios en lo atinente a productos culturales, pero al parecer se trata solo de un compás de espera, ya que de acuerdo con la normativa que se impuso desde la creación de la OMC los países que suscriben un acuerdo no pueden más tarde autoexcluirse. Sin embargo, como vimos anteriormente, a partir de 2005 aparece una alternativa para el sector radiodifusor con la definición que escinde a los SCA del resto de las industrias culturales y la adhesión por parte de la UE a la Convención sobre Diversidad Cultural.

El panorama sobre la protección de la radiodifusión que tiene por delante una de las tres potencias económicas mundiales no es halagüeño y responde a “una marcada contradicción entre la tradicional visión de la política cultural como promoción de la diversidad y una nueva orientación en la que la cultura es vista como una mercancía de gran potencial económico” (Mastrini, 2008). Esta tensión, difícil de sostener hasta para actores de gran peso económico como la UE, se profundizará en uniones regionales periféricas o de “*inserción subordinada*” como el MERCOSUR.

---

### *V.1.5 Análisis de la variable IV: Estructura de las industrias culturales*

---

Durante el período analizado que se extiende entre 1993 y 2007 han tenido lugar profundas transformaciones en la estructura del sector radiodifusor europeo que pasó de ser un servicio público prestado de modo exclusivo por los estados a un sistema mixto que dio lugar a partir de mediados de los ´80 al ingreso de capitales privados en su explotación.

Siguiendo a Juan Carlos de Miguel (2003) podemos distinguir tres etapas en la evolución de los grupos de comunicación que conforman en la actualidad un nuevo ecosistema de medios de la región. La primera etapa transcurre en la década del ´80 y aunque no se enmarca dentro del período analizado, constituye un antecedente valioso. En esta etapa los grupos de comunicación son definidos como monomedia, poco diversificados y con un grado de transnacionalización pequeño. Los primeros lugares son ocupados claramente por las televisiones nacionales públicas o por grupos procedentes de la prensa o la edición. La segunda etapa transcurre en la década del ´90 y se caracteriza por la diversificación multimedia. En Europa se desarrollan durante este período las radios y televisoras privadas y se ensayan las primeras sinergias para las mudanzas entre industrias culturales. Se consolidan en torno a la actividad audiovisual grupos como CLT-Ufa, Canal Plus-Nethold o News Corp. En la tercera etapa, que se inicia en 2000, además de la expansión del

multimedia se producen desarrollos orientados a la interactividad, De Miguel denomina a esta etapa reticular o interactiva, puesto que hace lugar a convergencias de diversa índole: de capitales, tecnológica, de soportes (2003:230).

La UE, transita entre la segunda y la tercera etapa, produciendo cambios importantes a nivel regional que si bien no han conseguido dar a luz un “espacio audiovisual europeo” capaces de revertir las tendencias de consumo frente a la avalancha de productos estadounidenses si, en cambio, ha logrado fortalecer a los productores independientes y desarrollar un marco regulatorio supranacional al que deben subordinarse todos los socios. Estas condiciones no han impedido la concentración de la propiedad. Muy por el contrario: se registra la presencia de grupos multimedia dedicados al conjunto de las industrias culturales como Vivendi-Universal, Bertelsman y News Corporation.

Entre los años 2005 y 2006 la Comisión Europea encargó a la KEA European Affaire, la elaboración del primer informe sobre economía de la cultura en Europa. El Informe KEA<sup>343</sup> demostró el poder económico y social de la cultura y el sector de las llamadas industrias creativas, y concluyó que el establecimiento de Europa como usina creativa es esencial en el contexto de competitividad y en relación a la Agenda de Lisboa en la que se definió que “Europa es un proyecto político y no una simple unión económica” y que proyecta para 2010 la necesidad de “hacer de la Unión Europea la economía del conocimiento mas competitiva y dinámica del mundo, capaz de combinar un crecimiento económico sustentable con más y mejores empleos y mayor cohesión social”<sup>344</sup>.

En el cuadro N° 11 (Ver Anexo 9) sintetizamos las conclusiones a las que arriba este informe en relación a la estructura y composición del sector radiodifusor en Europa. Allí se analizan los diferentes sectores de la cultura: artes tradicionales (visuales, preformativas, patrimonio), industrias culturales (films, video, radio, televisión, video games, música, libros, prensa) e industrias conexas (subsector informático). Los principales datos sin desagregar indican que el sector cultural y creativo generó un volumen total de ventas superior a 654 billones de euros en

---

<sup>343</sup> El estudio se enfocó hacia la determinación del valor agregado de la cultura en la economía. Se trabajaron los impactos directos (participación en el PBI, empleo en el sector) e indirectos (desarrollo local, turismo, inclusión de comunidades aisladas). El relevamiento se realizó en 30 países y combinó los indicadores del EUROSTAT y de la Base Amadeus.

<sup>344</sup> Traducción propia.

2003, que contribuye a un 2,6% al PBI de Europa y que su crecimiento entre 1999 y 2003 fue 12,3% mayor que el de la economía en general.

En cuanto a las tendencias para el sector radiodifusor se esperaba que al año 2009 el gasto total en el sector llegara a 121 billones de euros superando los 87 que se cuantificaron en 2004. Se registraba además un incremento de audiencias fragmentadas por crecimiento de las opciones de TDT, y de las opciones de pago multicanal. La expectativa de migración total hacia la digitalización se estimaba entre 2010-2012. Gran parte de los países de la Unión Europea habían realizado al momento del estudio, su opción por el sistema de TDT europeo DVB. El informe señala asimismo que alrededor de 200 millones de hogares cuentan con TV en Europa, lo cual indica una penetración del medio del 97,6% con un promedio de expectación de 200 minutos diarios. La televisión no sólo representa en término de consumo una de las actividades sociales de consumo más extendidas sino que, en conjunto, el sector del broadcasting se ha transformado en una importante industria. Entre 1995 y 2002 sus ingresos se incrementaron en cerca de un 6,5% anual. Hacia fines de 2006 ascendía a más de 60 billones de euros por año.

Este sector se compone por tres categorías de medios: Televisión de servicio público (sustentados por un mix entre canon y publicidades), televisión comercial abierta (sustentada a través del mercado publicitario) y televisión de pago (sustentada por el pago de una suscripción) Como consecuencia del desarrollo tecnológico los canales de TV pueden ser distribuidos mediante un creciente número de plataformas: terrestre, cable, satélite e internet. Además la llamada la plataforma convergente ICT (Infraestructura Común de Telecomunicaciones) provee de modo conjunto telefonía, RDSI (Red Digital de Servicios Integrados), radio y televisión y telecomunicaciones por cable, con lo cual la estructura del mercado se ha transformado de modo significativo, desplazando a los actores tradicionales en la prestación del servicio y habilitando el juego a nuevos players.

En el ecosistema de medios europeo conviven radiodifusores públicos y privados. Los broadcasters públicos afrontan una dura competencia en Europa con una caída en las audiencias de los principales canales públicos que fue del 50% en los años 1990 a de alrededor del 35% en 2003, y que en gran parte tiene que ver con el crecimiento del sector privado. En los nuevos estados miembros – con excepción de Polonia, Malta y Eslovenia– los mercados de TV nacionales presentan una preeminencia de los canales privados.

El mercado europeo presenta integración vertical y horizontal en el sector radiodifusor. En relación a integración vertical los seis mercados de mayor importancia producen internamente del 40% de los contenidos no informativos y sólo tercerizan el 25%. Además los propietarios de canales de TV paga y de TV por aire poseen redes de canales y repetidoras. Con relación a la integración horizontal, se verifica la expansión de numerosas compañías de televisión que desarrollan actividades de radiodifusión a lo largo del territorio europeo. Entre ellos se destacan el Grupo RTL con canales en nueve países (Bélgica, Grecia, Alemania, Hungría, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y el Reino Unido); el Grupo Modern Times que también se extiende en nueve países (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Noruega, España y Suecia) y el Grupo SBS Broadcasting que se despliega en ocho países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Países Bajos, Noruega, Rumania y Suecia). El sistema de radiodifusión sin embargo presenta una importante concentración en el plano nacional con entre dos y tres grandes grupos públicos o privados controlando la mayoría de los mercados en términos de audiencias e ingresos por publicidad.

Si se rankea la ubicación de las principales empresas europeas dedicadas al audiovisual con relación a los *global players*, el resultado demuestra que nueve de las 20 corporaciones líderes a nivel mundial son europeas, e incluyen al broadcasting como una de sus actividades principales. De esas nueve, cinco son privadas (Vivendi Universal de Francia, Bertelsman de Alemania, Media Set de Italia, TF1 de Francia e ITV PLC, del Reino Unido) y cuatro públicas (BBC del Reino Unido, ARD de Alemania, RAI de Italia y France Televisions de Francia).

Finalmente en relación al comercio internacional que tiene lugar en el sector, se verifica la presencia hegemónica de los productos estadounidenses en las pantallas europeas y el desbalance de las exportaciones entre una y otra región a favor de los Estados Unidos. En el año 1995 la UE importó programas de televisión norteamericanos por un valor de 2.062 millones de dólares contra una exportación hacia Estados Unidos por exiguos 129 millones de dólares. En 2000 se importaron programas de TV por 4.384 millones de dólares y se exportaron programas europeos hacia Norteamérica por un valor de 257 millones de dólares (Ver cuadro N° 12 en Anexo 9)



---

## V.2 Políticas del audiovisual en el TLCAN

---

---

### V.2.1 Aspectos generales del Tratado de Libre Comercio

---

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>345</sup> es un acuerdo regional suscrito por tres estados soberanos Canadá, Estados Unidos y México, que tiene como principal objetivo la creación de una zona de libre comercio en América del Norte de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)<sup>346</sup>. Entra en vigor el 1 de enero de 1994 luego de un extenso proceso de negociación entre las partes iniciado en 1990<sup>347</sup>. Como puede observarse, la traducción al inglés de TLCAN modifica la palabra Tratado por el término Acuerdo. La diferencia no es menor, y tiene que ver con la supremacía sobre las leyes nacionales que puede tener uno u otro instrumento en términos jurídicos. En el caso de Estado Unidos y Canadá fue incorporado como acuerdo de modo que además de tener menores exigencias jurídicas se subordina a las *mandatory rules*. En el caso de México, en cambio, se introdujo como tratado y por lo tanto su estatus es superior a la Constitución Nacional<sup>348</sup>.

A diferencia de otros procesos de integración, como el de la Unión Europea o el MERCOSUR, el TLCAN no establece organismos centrales de coordinación política o social ni

---

<sup>345</sup> Denominado en inglés NAFTA (North American Free Trade Agreement) y en francés ALENA (Accord de Libre-Échange Nord-Américain).

<sup>346</sup> General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>347</sup> El 11 de junio de 1990 Carlos Salinas de Gortari, presidente de México, y George Bush, presidente de Estados Unidos, inician las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre los dos países al que más tarde se sumará Canadá. En el año 1991 los presidentes de los tres países anuncian su decisión de negociar el NAFTA y en junio de ese año se da la primera reunión ministerial de negociaciones.

<sup>348</sup> La forma en que Estados Unidos aprobó el TLC es como “acuerdo”. Los acuerdos deben ser aprobados tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado de ese país, lo cual implica que en lugar de someter el texto completo del TLC a aprobación legislativa, como se hace en los países centroamericanos, someten a la aprobación del Senado y del Congreso una *Ley de Implementación*, que contiene todas las reformas a la legislación nacional, necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en el TLC. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, establece que no hay diferencia en un tratado por motivo de su denominación y por esta razón, no hay diferencia para las obligaciones de las partes si el TLC es un “Tratado” en México y un “Acuerdo” en Estados Unidos. La diferencia se da a nivel interno tanto en el procedimiento de aprobación cuanto en el rango que cada país le otorga, pero los efectos son exactamente los mismos a nivel internacional: en ambos casos los países deben cumplir con los compromisos adquiridos. Fuente consultada: [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr) Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Artículo: “El TLC ¿Acuerdo o tratado?”

permite la libre circulación de los ciudadanos de los estados parte. No busca por tanto crear una institucionalidad supranacional, ni una comunidad cultural y política: su objetivo excluyente es la integración económica.

Su estructura institucional se compone de un *Secretariado*, organización única establecida en cumplimiento del Art. 2002 del acuerdo, que se ocupa de administrar y ejecutar las resoluciones y mandatos que se derivan del documento, así como de las controversias entre las industrias nacionales o los gobiernos de los países. El Secretariado estableció oficinas nacionales permanentes en las capitales federales de cada país que se denominan *Secciones*. Estas fueron rebautizadas por cada uno de miembros como: Sección Nacional (México), Sección Estadounidense del Secretariado del TLCAN (Estados Unidos) y Sección Canadiense (Canadá). Las secciones nacionales, son idénticas entre sí y están a cargo de secretarios designados por los respectivos gobiernos. Las partes corren con los costos de operación de sus respectivas secciones nacionales del Secretariado.

Uno de los aspectos centrales de este tratado es la desgravación arancelaria progresiva de bienes originarios de acuerdo con listas de activación diferidas y la creación de una geografía económica de libre circulación de bienes y servicios que incluye capítulos en inversión, propiedad intelectual y compras del sector público. Con anterioridad a este acuerdo los tratados de libre comercio definían previamente el conjunto de productos que tendrían un trato preferencial. En el TLCAN la lógica se invierte puesto que todo queda incluido a excepción de la lista de productos o servicios sobre la que cada una de las partes establece una reserva. Otra de las cuestiones originales que aparecen en el TLCAN se vincula a la solución de controversias, por cuanto habilita a inversionistas individuales a demandar ante un tribunal arbitral a un gobierno que viole las obligaciones establecidas en materia de inversiones. Sus objetivos desarrollados a lo largo del documento de manera específica mediante principios y reglas que incluyen el trato nacional y el trato de nación más favorecida y la transparencia se expresan así:

- (a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las partes; (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; (c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes; (d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las partes; (e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y (f) establecer lineamientos

para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado (Documento TLCAN. Anexo 7).

El extenso documento del acuerdo –que supera las 1200 páginas– viene a “refrendar e institucionalizar un camino que se había empezado a recorrer más intensamente desde mucho tiempo atrás” (López Villafañe, 2002:97) en el que tanto México como Canadá reforzarán situaciones preexistentes de intercambio con los Estados Unidos.

En efecto, este pacto trilateral reconoce un antecedente en el Acuerdo de Libre Comercio firmado entre Canadá y Estados Unidos que entra en vigor el 1 de enero de 1989 en el que Canadá, amén de estimular las relaciones bilaterales de intercambio comercial, excluye de modo explícito a su cultura de las reglas comerciales acordadas para otros bienes y servicios. Aún cuando liberales y demócratas canadienses se opusieron a esta decisión objetando que el acuerdo podría erosionar la soberanía nacional, este se puso en marcha de forma inmediata.

Del mismo modo, la integración económica de México y Estados Unidos tiene una larga y compleja historia en la que el primero ha interpretado el papel del “eslabón más débil” en un intercambio desigual y dependiente con su socio del norte. Con la firma del TLCAN la relación anterior entre Canadá y Estados Unidos se hará extensiva a México tanto en sus términos generales cuanto en las reservas.

El TLCAN a diferencia de otros procesos de regionalización, no se planteó el fortalecimiento político de la región de Norteamérica en su conjunto pero llegó a concretarse por cuanto cada uno de los tres socios buscó satisfacer intereses comerciales y en consecuencia desarrollar estrategias de política económica en pos de maximizar las ventajas en la integración. Cada uno de los socios llega al acuerdo por diferentes razones. En el caso de Estados Unidos y Canadá, el TLCAN completa una relación que se había iniciado formalmente en 1989 y necesitaba profundizarse, principalmente del lado de Estados Unidos, que debió reformular su estrategia por la presión económica internacional de los años ´80. En el caso de México su arribo se da en medio de una situación de gran vulnerabilidad social: luego de 10 años de estancamiento y del fin del sueño petrolero, su mercado de 91 millones de personas se abre al libre comercio casi sin restricciones y

con una oferta de mano de obra barata que será captada de inmediato y en forma mayoritaria por los Estados Unidos<sup>349</sup>.

El TLCAN es un acuerdo controversial que vincula a socios estructuralmente desiguales y culturalmente diferentes en una relación en la que los beneficios no se reparten de modo equilibrado. En ninguno de los tres casos la cuestión de la integración regional fue debatida al interior del país por la ciudadanía; existió, en cambio, un pacto entablado entre las cúpulas gubernamentales y el sector privado que buscó generalizar y profundizar ventajas comerciales preexistentes de Estados Unidos sobre México y Canadá. En el caso de México “se negoció sin que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari informara sobre su contenido. Tampoco se hizo una consulta a la sociedad para aprobarlo. Al ratificarlo el Congreso de la Unión se convirtió en ley suprema” por encima de las leyes nacionales (<http://www.rmalc.org.mx/> Red Mejicana de Acción contra el libre comercio).

Por ello no es extraño que a pesar de los objetivos declarados, los resultados a 15 años de su creación evidencien más que una integración una suerte de acoplamiento en el que las economías de México y Canadá aparecen más dependientes de Estados Unidos que en los años previos a 1994.

Según lo explica López Villafañe:

“Aunque el TLCAN propone la creación de un área de libre comercio en los tres países firmantes, en realidad este acuerdo ha operado como dos diferentes tratados bilaterales de los Estados Unidos: uno hacia el norte con Canadá y otro al sur con México. No menospreciamos el incremento de las relaciones comerciales entre México y Canadá, que según el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá han crecido un 200% desde 1994, alcanzando la cifra de 12 mil millones de dólares (...) pero por ahora el signo político y económico que determina su evolución tiene que ver estrechamente en la relación de cada uno de ellos con su vecino poderoso y hegemónico: los Estados Unidos (...) México y Canadá han reforzado su integración a la economía de los Estados Unidos y, por lo tanto, su dependencia se ha incrementado. Los dos países aparecen como economías

---

<sup>349</sup> El ejemplo más exacerbado de esta relación servil entre México y Estado Unidos ha sido desde antaño el “Programa Maquiladoras” que se desarrolla en el país desde 1965. El programa promocionado como un modo de desarrollar la infraestructura industrial de la frontera norte, crear empleo y transferir tecnología, fue en verdad un modo de producción a un costo subsidiado, del cual hicieron uso y abuso de modo casi exclusivo, las empresas estadounidenses. El programa permitía a los fabricantes importar equipos, herramientas, insumos, etc. exentos de impuestos, destinados a la fabricación de productos a un muy bajo costo que luego serían re-exportados. Esto sólo era posible en México con una sobreoferta de mano de obra desocupada y a bajo costo. El único límite definido por el programa fue hasta 1995 la prohibición de vender en el mercado interno los productos de la maquila. Pero en 1995 con la entrada en vigor del TLCAN la prohibición fue retirada.

complementarias y abastecedoras de la economía central y hegemónica de los Estados Unidos” (2004:1-9).

Aún cuando se registra una actividad comercial mucho más intensa entre los tres países –que incluye por ejemplo el incremento del 230% de las exportaciones de México hacia sus dos socios– el desequilibrio de las relaciones es persistente. El volumen de importaciones de productos norteamericanos hacia México es superior al nivel de sus exportaciones que, vale aclararlo están destinadas en un 82% a su socio norteamericano. Mientras que en Canadá entre 1989 y 2002 se constata un incremento de la productividad superior al 30% que va acompañado de un incremento en los salarios de la industria manufacturera del orden del 10% que se mantiene estable, en México niveles superiores de incremento en la productividad cercanos al 60% contrastan con una caída abrupta de los salarios del 45% en el año 1994 que sólo se recupera a inicios de 2002 en un 20% sin llegar a alcanzar sus valores históricos.

México, a diferencia de lo que ocurre con los países europeos menos desarrollados, no tiene posibilidades de revertir su situación de asimetría económica y social respecto de los Estados Unidos y, en consecuencia, continúa abasteciendo a costa de una pobreza estructural los requerimientos de su socio estadounidense en una relación que se parece más a la servidumbre que a la integración. La transnacionalización de su economía ha generado un debilitamiento de las Pymes nacionales que no han conseguido adaptarse con éxito a la feroz competencia global. De modo que el TLCAN ha fortalecido la dinámica económica bilateral y regional generando importantes ventajas para el sector privado y para muchas empresas extranjeras radicadas en México cuyos países de origen no suscribieron el TLCAN y que utilizan al país como eslabón con el mercado norteamericano (López Villafañe, 2002).

---

### *V.2.2 Análisis de la variable I: Políticas regionales de radiodifusión*

---

Hacia fines de 2007 la región comprendida por el bloque del norte albergaba a más de 425 millones de personas, el mercado integrado más vasto de América<sup>350</sup>. Y sin dudas el más poderoso

---

<sup>350</sup> Para la misma fecha el MERCOSUR alcanzaba los 232 millones y la Comunidad Andina de Naciones 98 millones aproximadamente.

por cuanto entre estas tres naciones se encuentra el principal productor, exportador y consumidor de audiovisuales del mundo: Estados Unidos.

El acuerdo trilateral que reunió a socios tan desiguales entre sí no tuvo la virtud de compensar en las reservas y excepciones sobre la cultura y la comunicación a los tres países por igual. No era un objetivo explícito del acuerdo avanzar hacia la integración cultural, sin embargo los socios más poderosos hicieron reservas específicas a favor de sus nacionales respecto de la explotación de frecuencias de radiodifusión mientras que México a partir de la aprobación del TLCAN levantó su prohibición al ingreso de capitales extranjeros.

En los casos de Canadá y Estados Unidos se respetaron los términos de un acuerdo previo<sup>351</sup> rubricado por estos países en 1989 en el que a solicitud de Canadá se aplica una cláusula de excepción cultural. En 1994 los recaudos se hicieron extensivos de modo idéntico hacia México. En el texto del TLCAN este tema es aludido en una sección anexa sobre industrias culturales, donde se explicita:

“No obstante cualquier otra disposición de este Tratado, en lo tocante a Canadá y Estados Unidos, cualquier medida que se adopte o mantenga en lo referente a industrias culturales, salvo lo previsto explícitamente en el Artículo 302, "Trato nacional y acceso de bienes al mercado - Eliminación arancelaria", y cualquier otra medida de efectos comerciales equivalentes que se tome como respuesta, se regirá conforme a este Tratado exclusivamente por lo dispuesto en el *Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos* . Los derechos y obligaciones entre Canadá y cualquier otra parte en relación con dichas medidas serán idénticos a los aplicables entre Canadá y Estados Unidos” (anexo 2106. Industrias culturales).

La exclusión solicitada por Canadá pone en relevancia que la soberanía cultural es el poder de un gobierno soberano para el control y la operación de sus industrias culturales (Thompson, 1995) y “tiene una importancia que va más allá del acuerdo mismo, ya que sienta un precedente legal para otros acuerdos de libre comercio, en especial para la exclusión de las industrias culturales de la Ronda Uruguay del GATT lograda luego por la Unión Europea a fines de 1993” (Galperín, 1998:19). Se trata de una línea consecuente con las políticas que el país ha promovido a lo largo de su historia para proteger y promover sus industrias culturales estableciendo medidas tales como cuotas de pantalla nacional y extranjera en televisión, promoción de coproducciones, estímulo a realizadores independientes, desarrollo de producción local, entre otras medidas que conforman un tipo de política que podríamos llamar *neoproteccionista* (Casas Pérez, 2006). Si bien como veremos

---

<sup>351</sup> Free Trade Agreement o Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.

más adelante estas medidas no han inhibido la penetración en el mercado canadiense de los productos audiovisuales procedentes de Estados Unidos, sí han servido para preservar a la cultura de los mecanismos de transacción que implica un tratado de libre comercio, y han conseguido frenar el ingreso de extranjeros a la titularidad de licencias de explotación de servicios audiovisuales.

En el *Free Trade Agreement* (FTA) que entra en vigor en 1989 se especifica que las industrias culturales<sup>352</sup> están exceptuadas de los términos de este acuerdo, señalando que no obstante cualquier otra previsión una parte puede tomar medidas de efecto equivalente al comercial en respuesta a acciones incoherentes con el acuerdo<sup>353</sup>. Esto implica que se permite a cada nación tomar represalias si considera que la otra ha intervenido en su campo cultural. Se autorizan además las retransmisiones por aire y cable bajo estricto cumplimiento de las leyes y acuerdos sobre *copyright* (artículos 2005 y 2006 FTA, 1989). La “excepción cultural” fue celebrada por las autoridades canadienses y criticada por intelectuales de ese país como Vincent Mosco o Edward Comor quienes afirman que este modo de legalizar las represalias significa la aceptación de la lógica económica en el campo de la cultura. Canadá realizó otras concesiones en este sentido relativas a *insumos para industrias culturales, compensaciones por restricciones a la propiedad de los medios, deducciones impositivas en publicidad gráfica y royalties por retransmisión de señales* (Galperín, 1998:19).

Con la firma del TLCAN este acuerdo se hace extensivo a México de modo parcial puesto que se amplía para las relaciones entre Canadá y México pero no así para las que entablan México y Estado Unidos (Trejo Delarbre, 1996). Así mientras Canadá logra preservar el acceso a sus industrias culturales y Estados Unidos promueve una política dual de libremercado exterior y proteccionismo interno, México acuerda con Estados Unidos un trato que en términos de bilateralidad es muy diferente para cada una de las partes. En el apartado de reservas del TLCAN México sólo establece: 1) la obligación de los concesionarios de estaciones de radiodifusión o de transmisión por cable de recabar autorización de la Secretaría de Gobernación, 2) la obligación de usar idioma español excepto cuando la Secretaría de Gobernación autorice otro, 3) la prohibición de incluir anuncios comerciales originados en el extranjero, dentro de programas transmitidos en

---

<sup>352</sup> Se incluyen edición, cine, música, radiodifusión y teledistribución. Todo el sector de las telecomunicaciones y el de la producción de equipos informáticos y audiovisuales está incluido. También lo están cuestiones clave como la propiedad intelectual y los derechos de autor. Tremblay, 1999.

<sup>353</sup> Para una consulta del documento completo ver Anexo 7.

México, 3) un máximo del 49% de inversión extranjera en la propiedad de empresas de televisión por cable y el derecho de que sólo sus nacionales pueden ser titulares de las licencias<sup>354</sup>, 4) la obligación de los exhibidores de destinar un 30% del tiempo de su programación a realizaciones producidas dentro o fuera del país por mejicanos y 5) la posibilidad de que una empresa gráfica que publique de manera simultánea dentro y fuera de Méjico sea hasta un 100% propiedad extranjera mientras que si el periódico es nacional sólo se admite hasta un 49% (Trejo Delarbre, 1996:107).

Estas disposiciones deben leerse en relación a un contexto nacional de reforma del Estado iniciado por México en los años previos a la firma del TLCAN, en el marco de una política económica neoliberal que interviene el marco legal sobre audiovisual re-regulando, privatizando y habilitando el ingreso de empresas trasnacionales. Estas reformas modifican el modelo de propiedad mixto existente hasta la fecha y lo sustituyen por uno con predominio de lo privado<sup>355</sup>. Entre las principales transformaciones se incluyen: a) la modificación de la ley de cinematografía en 1992 que elimina las medidas proteccionistas existentes hasta entonces y hace posible el ingreso de capitales extranjeros<sup>356</sup>, b) modificaciones en la reglamentación de la TV por cable en 1993 que transforman a los concesionarios de cable en una *red de comunicación pública* lo cual les permite ampliar su oferta hacia las telecomunicaciones, c) la aprobación en 1995 de una nueva ley de telecomunicaciones que avanza en la privatización y extranjerización de los servicios satelitales, d) la reforma del artículo 28 de la Constitución Nacional (también en 1995) que eleva al 49% el porcentaje de inversión extranjera en empresas mejicanas<sup>357</sup> y e) la modificación en 1997 de la ley de Derechos de Autor que incorpora –en sintonía con el TLCAN– la figura del *copyright*, que habilita desde entonces la compra de derechos de una obra, que antes eran inalienables<sup>358</sup> (Crovi Druetta, 1999:154).

---

<sup>354</sup> Si bien no está explicitado en el texto del TLCAN también Estados Unidos y Canadá restringen a sus nacionales la titularidad de las licencias.

<sup>355</sup> El caso de la televisión resulta en este sentido paradigmático. En el año 1993 cuando las negociaciones por el TLCAN estaban ya muy avanzadas y restaban sólo seis meses para la firma del acuerdo, México, privatizó su televisión nacional. Las dos redes nacionales conformadas por los Canales 7 y 13 con un sistema de 189 repetidoras de alcance nacional pasaron a manos de la empresa TV Azteca. El estado sólo conservó algunas televisoras culturales como canal 11 de Ciudad de México.

<sup>356</sup> Con anterioridad a esta ley se requería que cada sala exhibiera un 50% de su tiempo de proyección películas mejicanas. A partir de la sanción de la nueva norma este porcentaje descendió a 30%. Y se reduce en un 5% cada año hasta llegar a un mínimo de 10% para 1997. Trejo Delarbre, 1997; Galperín, 1998, Sánchez Ruiz, 2000.

<sup>357</sup> Hasta 1994 estuvo prohibida la inversión por parte de capitales foráneos en el sector audiovisual.

<sup>358</sup> Esto implica que se pasa de la defensa de los derechos del artista a la defensa de quien posee los derechos sobre una obra para habilitar el ingreso de otros actores: las empresas de producción de industrias culturales.



En la perspectiva de Galperín, el TLCAN establece “un doble estándar” en relación a las industrias culturales –especialmente las del audiovisual– para Estados Unidos y Canadá por una parte, y entre estos países y México por otra:

“Cuando se incorpora México al acuerdo en 1993, formándose así el NAFTA, queda claro que Canadá no está dispuesto a ceder en este terreno. Por su parte, como principal exportador de productos culturales y base de los más grandes conglomerados de medios, la agenda de los EUA en las negociaciones es muy clara: la eliminación de todas las barreras al flujo internacional de inversiones y productos en el sector. Como lo afirma un documento del Departamento de Comercio de los EUA, “Al implementar políticas que crean barreras a la entrada de competidores o aumentan su costo, los gobiernos pueden, en ciertas circunstancias, inclinar el proceso de globalización de los medios en favor de compañías nacionales. Los EUA deben trabajar con los gobiernos de otros países para *eliminar esas políticas para el beneficio a largo plazo de todos los países*” (Departamento de Comercio de los EUA, 1993). Contrariamente a Canadá, en el caso de México la cuestión de las industrias culturales parece no ser una preocupación, como lo demuestran las conocidas declaraciones del principal negociador mexicano ante el NAFTA, quien afirma que, dada la historia y riqueza cultural del país, la inclusión de las industrias culturales en el acuerdo no representa una amenaza a la identidad cultural mexicana” (1998:20).

El TLCAN en términos de acuerdo tripartito no ha promovido políticas regionales explícitas sobre el audiovisual; antes bien se ha pronunciado sobre reservas específicas que cada uno de los socios realiza de modo diferenciado sobre los demás. De modo que, si existe una línea de política, se encuentra implícita y debe leerse e interpretarse teniendo en mente los intereses y la conveniencia que tienen para cada uno de los socios este acuerdo, antes que la idea de una integración profunda en su carácter social y cultural.

Una de las principales conclusiones a las que arriba el Proyecto Monarca<sup>359</sup> en 1999 enfatiza:

“Los cambios se han dado pero no en el sentido en que esperábamos, puesto que los acuerdos firmados por México, Canadá y Estados Unidos sólo mencionan tangencialmente los derechos de autor y de manera más directa las telecomunicaciones. El resto de los medios no se considera. Con ello el conjunto del sector audiovisual queda liberado al juego del mercado” (Op. Cit.:151).

---

<sup>359</sup> El Proyecto Monarca es una iniciativa de la que participan investigadores de México, Canadá y Estados Unidos que se inicia en 1994 con la puesta en marcha del TLCAN, dedicada al estudio de la repercusión de este acuerdo en el sector audiovisual en cada uno de los países. Debe su nombre a la mariposa monarca “que cada año realiza un largo viaje de ida y vuelta entre Canadá y México, lo cual constituye todo un símbolo de unión y también implica un trayecto compartido, ya que el monarca recorre con su vuelo los tres países involucrados en el NAFTA”. Covi Druetta, 1999:151

Este “juego de mercado” tiene reglas de funcionamiento que son anteriores al TLCAN y que ha dado lugar a la conformación de audiencias y públicos tanto en México como en Canadá caracterizados por una marcada preferencia hacia los audiovisuales norteamericanos. Como afirma Trejo Delarbre en 1994: “Con o sin NAFTA, en México la televisión ya tenía una programación donde al menos el 20% de los títulos –entre ellos algunos de los de mayor audiencia– provenía de series estadounidenses”, el cine estadounidense captaba al 42% de espectadores<sup>360</sup> y los diarios y revistas de aquel país llegaban a una circulación similar a la de las publicaciones de calidad de México. Por ese motivo, para este autor “el NAFTA no hizo más que reglamentar y tratar de organizar una realidad que ya existía independientemente de ese o cualquier otro acuerdo mercantil” (1996:102-3).

En cuanto a Canadá la penetración de productos audiovisuales estadounidenses es una constante desde los orígenes de la radiodifusión. Primero con las emisiones de radio y más tarde con la televisión por aire y cable, el flujo se ha mantenido desde hace décadas. Precisamente para evitar una intromisión que pusiera en riesgo la soberanía cultural del país se establecieron tempranamente cuotas de pantalla nacional y extranjera para cine, radiodifusión y televisión por cable.

Casas Pérez lo señala con claridad:

“Los contenidos estadounidenses de la televisión fueron exportados a sus vecinos del norte y del sur mucho antes de la existencia de los actuales conglomerados de medios (...) debido a la proximidad geográfica y a la coincidencia en la evolución tecnológica en la época, los tres países ya se encontraban integrados en sus comunicaciones, mucho antes de que existiese un bloque económico formalizado oficialmente (...) ya desde los años cincuenta la televisión estadounidense era parte del escenario canadiense y mejicano. Los canadienses se apropiaban de señales fronterizas de televisión a fin de echar un vistazo a los programas estadounidenses. Los mejicanos traducían los programas estadounidenses más populares a fin de desarrollar una versión propia para el mercado mejicano” (2006:20).

Aún cuando estas afirmaciones son válidas, es preciso reconocer que a partir de la firma del TLCAN se advierte una progresión entre los intercambios comerciales en el sector audiovisual. Hecha esta salvedad diremos, siguiendo a Tremblay, que “los convenios de librecomercio, por muy importantes que sean, no son los únicos factores que intervienen en el desarrollo de un sector”

---

<sup>360</sup> Los indicadores para los años subsiguientes demuestran el incremento de esta tendencia. Si se revisa la distribución de *films* estrenados por país de origen el resultado indica un incremento de 122 films procedentes de EE.UU. estrenado en 2002 a 142 para el año 2007. Ver cuadro N° 13 anexo 9.

(1999:109) de modo que resulta arduo identificar sus efectos específicos considerando que ni siquiera en el nivel económico se ha logrado unificar una posición acerca de cómo medirlos con precisión, y que además las industrias culturales de radiodifusión han sido excluidas del acuerdo de manera explícita.

En términos muy generales los resultados de la integración para el año 2006 mostraban para México, el socio más débil, indicadores sobre incremento del comercio exterior (entre México y Estados Unidos se triplicó, entre México y Canadá se duplicó), incremento de las exportaciones a Estados Unidos (más del 80% del total se destina a este país), eliminación de las barreras proteccionistas en el mercado interno, aumento de la inversión extranjera (predominantemente estadounidense), incremento de la productividad y, como contracara, los salarios más bajos de la región, índices de pobreza de dos dígitos que abisman a México respecto de sus socios regionales y un incremento en los capitales invertidos en el sector audiovisual, producto de ser el único de los tres socios que ha liberado el ingreso –aunque no la titularidad de las licencias– de capitales extranjeros hasta en un 49%<sup>361</sup>. El TLCAN ha venido a precisar los términos de un intercambio y una asimetría preexistentes y a partir de su creación los ha incrementado.

Para el año 2006 el panorama sobre políticas regionales de comunicación no se había modificado. Como afirma Casas Pérez:

“Una cuestión que resulta evidente es observar que cada uno de los tres países, Estados Unidos, Canadá y México, parecen estar contemplando a su política cultural como si fuese un asunto eminentemente local, preocupados por la forma en que sus industrias culturales se comportan al interior de sus economías (...) pero poco se están preocupando por comenzar a desarrollar políticas de comunicación que contemplen el desarrollo de toda la zona” (2006:146).

Si se revisan las legislaciones nacionales desde 1994 hasta 2007 se registra un movimiento intenso de ajuste y readecuación de normativas para el sector del audiovisual a nivel nacional. Sin embargo, en tanto no existe un objetivo regional que involucre su tratamiento, no se encuentran

---

<sup>361</sup> “Las concesiones y los permisos son otorgados sólo a ciudadanos mejicanos o a sociedades cuyos socios sean mejicanos. La Ley de Inversión Extranjera (LIE) reitera tal exclusión de extranjeros (artículo 6º, fracción III). Si se trata de sociedades anónimas, éstas tendrán el carácter de nominativas. Ahora bien, una sociedad anónima, concesionaria de una frecuencia, sí puede tener inversión extranjera, pero sólo “neutra”; es decir, para fines de capitalización de una empresa y sin la posibilidad legal para que los extranjeros puedan operarla o tener poder de decisión sobre el manejo de la concesión” Caso México. Las Mordazas Invisibles. Nuevas y viejas barreras a la diversidad de la radiodifusión. AMARC 2009.

avances específicos que aborden una política sobre el sector audiovisual más allá de los términos del propio acuerdo en los que se ubica al tema en los anexos y en calidad de reserva.

Es indudable que lo que se ha procurado preservar confusamente en términos de cultura se ha descuidado en términos de mercado. En primer lugar las industrias culturales no han conseguido unificar su estatus para cada uno de los socios, por lo tanto mientras para Canadá son parte de los términos de una excepción que con los años también ha ido esmerilándose, para México son casi el 50% de un sector en el que habilita a sus socios a invertir y para Estados Unidos una mercancía sobre la que detenta hegemonía tanto en su producción cuanto en su consumo. Esta faceta controversial no ha sido explorada en términos de una política, quizás porque resulta conveniente mantener en la sección “Anexos” a un tema que es cada vez más central en términos económicos y cuyo impacto en los PBI nacionales no puede desconocerse. Lo cierto es que en las antípodas de lo que ocurre en la Unión Europea, en el TLCAN “de eso no se habla”.

---

### *V.2.3 Análisis de la variable II: Distancias Culturales*

---

En este eje, siguiendo la propuesta analítica de Galperín se hará referencia a las barreras idiomáticas, de hábitos de consumo o preferencias de géneros en relación al flujo y consumo de productos culturales. Como fuera señalado anteriormente (Cap. II) las distancias culturales no coinciden necesariamente con las fronteras nacionales y por lo tanto es posible encontrar una construcción horizontal de los públicos entre países. Las barreras culturales al flujo transnacional de productos –tal como explica el autor– no son estáticas, ni están dadas de modo natural. Dependen de factores históricos y económicos sobre la base de los cuales se modelan los hábitos y las elecciones cotidianas de los consumidores (1998:12).

Los tres socios del bloque del norte presentan diferencias culturales bien marcadas entre sí, sus políticas de comunicación son diametralmente opuestas y la distancia lingüística que los separa si bien no es radical –por cuanto el inglés funciona como lengua oficial en dos de ellos y es de uso corriente por una gran parte de la población mejicana de la frontera norte– representa una distancia a considerar. Desde los inicios de la radiodifusión estos tres países han coincidido en la incorporación tecnológica –primero de la radio y luego de la televisión– y realizado sus primeras experimentaciones casi en paralelo. Sin embargo, la factoría de contenidos estadounidenses se

extendió y cobró escala con mucha mayor velocidad y éxito en el desarrollo tanto de géneros informativos como de entretenimiento. Por este motivo se registra también, muy tempranamente, una intensa circulación y consumo de productos estadounidenses en los mercados canadiense y mejicano, que no fue en principio considerada como estandarización ni apostrofada de imperialismo cultural. La presencia de *los contenidos de un país en los aparatos receptores de los habitantes del otro lado de la frontera* fue inicialmente *más bien una cuestión técnica o de compromiso comercial*. Con ese espíritu inicial se encuentra que las primeras estaciones de TV canadienses se afilian a estaciones estadounidenses, y que los sistemas canadiense y mejicano acuerdan ofrecer programación en bloque y asistirse de modo permanente (Casas, 2006:21).

Pero aquel intercambio que en principio pareció inocuo, con el paso de los años fue tornándose hegemónico de tal manera que la mayoría de productos culturales de entretenimiento que se consumían en los tres países, tanto en Televisión como en Cine provenían de las *majors* estadounidenses<sup>362</sup>. Frente a esta realidad, Canadá y México reaccionaron políticamente de modos diferentes y fueron abismando sus posiciones hasta colocarse en las antípodas.

En el caso de Canadá, las políticas del audiovisual han sido desde sus inicios de tipo proteccionista. Este país considera que las industrias culturales deben preservarse de un trato mercantil tradicional y, en consecuencia, ha desarrollado fundamentos en torno a la “excepción cultural” en el entendimiento de que toda intromisión en el mercado de bienes y servicios culturales por parte de extranjeros puede afectar su soberanía cultural. Consecuentemente ha desarrollado políticas intervencionistas activas destinadas a proteger el desarrollo de las industrias culturales nacionales con acciones orientadas a mejorar la producción y distribución de productos y con regulaciones que aseguran altas cuotas de pantalla en televisión abierta para productos nacionales<sup>363</sup>. Sin embargo, los hábitos y preferencias del público canadiense no acompañan estas políticas: el consumo de audiovisuales estadounidenses sigue siendo elevado.

---

<sup>362</sup> Según un informe de “The Economist” de febrero de 1997 la participación de mercado de las películas extranjeras en los Estados Unidos cayó de 10% en los años '60 a menos de 1% en 1996. Citado en Galperín, 1998.

<sup>363</sup> En televisión se han establecido una serie de cuotas a saber: en TV privada abierta y anualmente se debe alcanzar el 60% de contenidos canadienses por día y el 50% en horario vespertino. En la TV pública la CBC debe emitir un 60% de contenidos canadienses en todos los horarios. En TV paga se sostienen también requisitos de programación canadiense. Fuente: Sánchez Ruiz, 2000.

Según un informe de la Canadian Broadcasting Corporation (CBC) titulado “*What border? The Americanization of Canada*”, de 1996, los films estadounidenses alcanzaban en esa fecha el 96% del mercado de la distribución en el Canadá anglohablante y el 83% en la capital del país Québec. En contraste, las películas canadienses llegaban al 2% del mercado en el Canadá inglés y al 3% en Québec. Las firmas estadounidenses controlaban más del 80% de la distribución en salas canadienses, los films nacionales recaudaban entre el 4% y el 6% de los ingresos de taquilla y, en el caso de la televisión, Estados Unidos aportaba cerca del 60% de lo que veía el Canadá de habla inglesa y 30% de la audiencia francófona. En 1995 las teleaudiencias de habla inglesa pasaron 72% de su tiempo viendo programas extranjeros, en su mayoría estadounidenses; y la población francófona, 33%. El Ministro de Patrimonio Canadiense –responsable del organismo que regula las políticas del audiovisual– afirmaba en el informe: “En materia de radiodifusión, hacer espacio para las voces canadienses no era un asunto del mercado. Las fuerzas del mercado en nuestro país, dejadas a su arbitrio, hubieran hecho del sistema canadiense de radiodifusión nada más que una subsidiaria de Estados Unidos” (Citado en Sánchez Ruiz, 2000).

Canadá es un fuerte comprador de los productos audiovisuales de Estados Unidos, sólo en Quebec las políticas proteccionistas han conseguido mitigar los efectos de la hegemonía estadounidense en relación a las barreras de lenguaje (mayoría francófona) a cuotas de pantalla más estrictas y a políticas activas de proteccionismo cultural (Galperín, 1998).

En México no se han tomado recaudos en términos de excepción cultural. Muy por el contrario, la política adoptada ha sido de corte “neoliberal” en la creencia de que era necesario producir una modernización adecuada a los requerimientos del mercado internacional<sup>364</sup>. Las políticas gubernamentales no entendieron que la fuerte identidad mejicana fuera a ponerse en riesgo por el incremento de los intercambios comerciales, que además ya tenían una amplia presencia histórica en el país.

---

<sup>364</sup> Pero estos intentos de modernización no pueden eludir las contradicciones y la desigualdad persistente que vive el país, como lo señala Trejo Delarbre cuando nos recuerda que “el día en que entraba en vigor el NAFTA, estalló el conflicto armado en Chiapas. Fue por así decirlo una incursión extravagante que obligó al México en vías de modernización apresurada a no ser desmemoriado con el *otro* México, el de la pobreza extrema y las desigualdades regionales, el de los 6 millones de adultos que no saben leer y escribir (el 11% de la población mayor de 15 años) y de los dos millones de niños entre seis y 14 años que no asisten a la escuela. México tiene ahora más ricos inmensamente ricos, pero al mismo tiempo los pobres siguen muy pobres” (1997:100)

Según Trejo Delarbre:

“En México, durante las negociaciones para establecer el Nafta, hubo alguna inquietud en el mundo cultural por los efectos que un más intenso intercambio comercial podría tener en el cine o la industria editorial, entre otros campos. Sin embargo no puede decirse que esa preocupación fuese amplia ni que se tradujera en proposiciones sustancialmente distintas a las que hacía el gobierno” (1997:108).

Para este autor, México en realidad se encontraba desde tiempo atrás “en un circuito cultural fuertemente influido por los mensajes de los medios de Estados Unidos aunque de ninguna manera condicionado a ellos” (Op. Cit. 101).

Al momento de su integración al TLCAN, el país contaba con un mercado potencial de 30 millones de hispanohablantes en Estados Unidos que combinado a la presencia de fuertes productores domésticos como Televisa y TV Azteca y a un gobierno de corte neoliberal explican – según Galperín– “porque la excepción cultural impulsada por Canadá nunca formó parte de la agenda mexicana de negociaciones en el NAFTA” (1998:28).

A pesar de ser un mercado con alta penetración de los productos estadounidenses y en muy menor medida de los canadienses, las distancias culturales entre México y sus otros dos socios son sustanciales. Empezando por el idioma, que si bien incluye algunas zonas de la frontera norte en donde se da un bilingüismo coloquial, en el país se habla español. Sus socios no exportan materiales en ese idioma, a excepción de lo producido por la cadena Univisión<sup>365</sup>, de Estados Unidos. Asimismo sus hábitos de consumo y preferencias de género difieren sustancialmente: el caso de las telenovelas de habla hispana en esto tiene una peculiaridad indudable. Pero es claro que existe una distancia significativa entre el gusto de los públicos y lo que realmente consumen. Si bien el público mejicano dice preferir los programas nacionales (fútbol, telenovelas, películas) consume más programas extranjeros. Según investigaciones empíricas realizadas a mediados de los ‘90 sobre consumos audiovisuales, aún cuando sólo el 31,4% de los públicos indicaba que las “miniserias extranjeras” eran sus programas favoritos, el 59,4% manifestaba que acostumbraba verlas. Las películas extranjeras eran preferidas por el 51,4%, pero el 77% las consumía. Para el caso de la

---

<sup>365</sup> Durante los años ‘70 y hasta mediados de los ‘80 Televisa tuvo una importante participación en la *Spanish International Network* que luego pasará a denominarse Univisión constituida como el monopolio de la TV en español en Estados Unidos.

televisión, aún cuando predomina tanto en la oferta como en la demanda la programación nacional, en ambos casos hay una importante cuota de programas importados entre los que se destacan las películas estadounidenses. Estas cifras evidencian que la tan mentada “identidad mejicana” es porosa, en el plano del consumo, a una oferta de productos estadounidenses que cada año se incrementa. Por ello vale la pena recordar que “el consumo tiene consecuencias acumulativas en el largo plazo, en el ámbito de la cultura y en términos de su contribución a la definición de las identidades y otredades socioculturales” (Sánchez Ruíz 2000).

---

#### *V.2.4 Análisis de la variable III: Fórmulas para el tratamiento regional de la radiodifusión*

---

No existe un tratamiento regional unificado de la radiodifusión impulsado por el TLCAN. Mientras México y Estados Unidos como socios aplican una política de libremercado, Canadá realiza movimientos cautos, de carácter proteccionista, que se alinean con la línea *neoproteccionista* europea. Hacia el exterior lo que Estados Unidos busca es que la comunicación y la cultura se liberalicen como mercancías, en tanto tiene garantizada su penetración y consumo en todos los mercados mundiales. Sin embargo, como política interna el país mantiene restricciones para los inversores y ha construido un mercado blindado para los productos extranjeros, aún para los canadienses y mejicanos, que participan en dosis homeopáticas.

Los tres países hacen un tratamiento nacional diferente de la radiodifusión: Canadá la define como un servicio público y protege la actividad mediante una fuerte intervención estatal, mientras que México y Estados Unidos lo consideran de interés público y en consecuencia, la intervención del Estado es restringida a las funciones del regulador. En México existió un sistema mixto hasta unos meses antes de su ingreso al TLCAN. En Estados Unidos, el Estado nunca tuvo una presencia fuerte en los medios, aunque esto no implica que se haya descuidado el desarrollo de un sistema de TV pública que fecha sus inicios a mediados de la década del '60 y se formaliza en 1967 mediante la Public Broadcasting Act.

SI debiéramos definir una fórmula sobre el tratamiento regional de la radiodifusión podríamos decir que se ha privilegiado la fórmula de libremercado externo pero con



restricciones en el ingreso de capitales al mercado interno, principalmente de Canadá. Entre los socios la relación de intercambio es asimétrica y tiene objetivos diferenciados.

---

### *V.2.5 Análisis de la variable IV: Estructura de las industrias culturales*

---

A partir de la conformación del TLCAN, en 1994, se producen movimientos de reestructuración en las industrias culturales del audiovisual que se manifiestan en los tres países de forma diferente, pero que en términos regionales acentúan el “intercambio desigual” que mantiene cada uno de los socios con el resto del mundo.

Estados Unidos sigue siendo para sus socios un mercado prácticamente impenetrable. Si durante la década del '60 la cinematografía estadounidense se estructuró incluyendo una cuota de 10% de cine extranjero, en la actualidad esas cifras no superan el 1%. Sus compañías cinematográficas son líderes mundiales en la producción y exportación de *films* debido a que posee el mayor mercado doméstico de productos audiovisuales a nivel mundial lo cual le permite amortizar los costos y proyectarse en economías de escala. Además, fue pionera en el negocio del cine, su mercado interno es altamente competitivo y produce para el mercado anglófono, que es el de mayor poder adquisitivo a escala planetaria (Galperín, 1998). En televisión ocurre otro tanto: la TV extranjera sólo constituye un 2% del total de la programación. (Sánchez Ruíz, 2000). Por estos motivos no es extraño que el país haya favorecido desde siempre el trato de las industrias culturales como mercancías, con un mercado interno fidelizado en el consumo de producción nacional y sin ninguna amenaza de competencia a la vista. Estados Unidos puede estimular políticas de liberalización porque en su caso sólo implican expansión y crecimiento de la industria nacional.

Pero sus otros socios en el TLCAN se encuentran en posiciones completamente opuestas. Canadá, a partir de 1989 con la firma del FTA, experimentó un importante incremento de sus exportaciones en audiovisuales para la TV de pago hacia Estados Unidos pero por razones que la ponen en un triste parentesco con México: en función de sus menores costos de producción y de los beneficios que representaban los subsidios federales y provinciales, numerosas empresas norteamericanas decidieron instalarse en Canadá y producir más barato para luego exportar en una maniobra que podría denominarse “maquiladoras para el mercado audiovisual de los Estados

Unidos” (Galperín, 1998). En la actualidad y con excepción de la TV, el mercado del audiovisual se compone por más de un 95% de productos estadounidenses en cine y video.

México, por su parte, transita una profunda reestructuración de sus industrias culturales, que es sostenida por un conjunto de transformaciones en el plano legislativo relativas al sector audiovisual –como la Ley de Cine y La ley de telecomunicaciones que regula la TV por cable– así como por leyes más generales como la Ley de Inversión Extranjera destinada a impactar en el conjunto de las actividades productivas. En 1993 el país privatiza sus medios estatales y, de este modo, abandona el modelo de radiodifusión proteccionista y con fuerte presencia estatal que había construido hasta entonces por un modelo de gestión librecambista y privatista. Hace su ingreso al mercado de la radiodifusión, en lugar del Estado, la televisora TV Azteca, que buscará desde entonces disputar una cuota de mercado a la hasta entonces hegemónica Televisa.

Pero el verdadero cambio en la estructura de las industrias culturales de los países del bloque del norte no se vinculó al crecimiento de los mercados del audiovisual tradicional, que como hemos señalado ya habían sido captados con anterioridad al acuerdo, sino que buscaron un avance sobre el sector de las telecomunicaciones, con el objeto de crear un mercado interconectado y en la estela del proyecto de la *Global Information Infrastructure*, promocionado por el entonces vicepresidente estadounidense Al Gore en los primeros años de la década del '90. Si se revisa la legislación de los tres países se puede constatar que en la década del '90 los tres realizan modificaciones en sus legislaciones sobre telecomunicaciones. Canadá sanciona su *Telecommunications Act* en 1993, México hará lo propio en 1995 con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Estados Unidos completará esta tendencia en 1996 con la *Telecommunications Act*. Lo interesante es observar que tanto en el caso de Estados Unidos como de México las telecomunicaciones incluyen a la radiodifusión. Canadá, en cambio, las regulará por separado en su *Broadcasting Act* de 1991.

Los tres socios del acuerdo han optado por el padrón ATSC de TDT. En Estados Unidos, país en el que surge y desde el cual se promueve el estándar, el apagón analógico se produjo el 12 de junio de 2009, en Canadá en de agosto del 2011 y en México se prevé para el 31 de diciembre de 2021. A pesar de que no existen acuerdos en torno a la radiodifusión en el marco del TLCAN, los tres países tienen membresía en la North American Broadcasters Association (NABA), una organización sin fines de lucro que agrupa a algunos de los principales broadcasters del sector público y privado de Estados Unidos, Canadá y México. Entre sus fines declarados se enuncian:

crear oportunidades para que los radiodifusores de Norteamérica puedan compartir información, identificar intereses en común y arribar a consensos en temas de naturaleza internacional. Desde la NABA se provee representación en los foros globales en los que se discuten temas como copyright, administración del espectro, integridad territorial de los broadcasters y transición digital. Entre sus miembros plenos se incluyen: CBC/Radio Canadá, CBS Broadcasting Inc, Corporation for Public Broadcasting (CPB), DIRECTV Inc, Fox Entertainment Group, NBC Universal, Public Broadcasting Service (PBS), Sirius XM Radio Inc., Grupo Televisa S.A, TV Azteca S. A., Time Warner Inc. (Fuente: <http://www.nabanet.com>).

Los principales grupos norteamericanos del sector broadcasting son a su vez parte de las corporaciones del audiovisual de mayor facturación a nivel mundial tal el caso de Walt Disney Company, Viacom, Time Warner Inc., News Corporation (propietario de FOX) y NBC Universal<sup>366</sup> (Ver cuadro N° 14. Anexo 9).

No se encuentran datos producidos por el TLCAN acerca del impacto conjunto en el PBI regional de las industrias culturales y específicamente del sector radiodifusor. Sin embargo según el informe de UNESCO sobre comercio internacional de bienes y servicios culturales de 2005, Estados Unidos exportaba para el año 2003 7,9 billones de dólares en servicios audiovisuales y relacionados (producción fílmica, servicios de distribución, servicios de radiodifusión y grabación) mientras que Canadá apenas superaba el billón y México no alcanzaba los quinientos mil millones (Ver figura N° 6. Anexo 9).

El informe señalaba la supremacía de Estados Unidos sobre sus socios regionales al mostrar que en 2003 este país exportó 7,9 billones de dólares en bienes culturales de los cuales un 40,9% se destinó a Canadá. México se ubicaba como el quinto destinatario de las exportaciones de productos culturales estadounidenses con 3,6% (Ver figura N° 7. Anexo 9).

El origen de sus principales importaciones en cambio no proviene de sus socios regionales sino de China que pasó de representar el 8% en 1994 al 30,8% en el año 2003. Sólo en el cuarto lugar, luego del Reino Unido y Francia, se ubica Canadá con 10,5% del volumen de importaciones. México por su parte sólo llega al 3% de los 13,7 billones totales (Ver figura N° 8. Anexo 9).

---

<sup>366</sup> Para una información detallada sobre la composición de estos grupos se puede consultar la investigación de Fenando Krakowiak del año 2003 citada en esta tesis.

Finalmente con relación al sector de la radiodifusión encontramos que en 2000 la exportación de programas de TV desde Norteamérica hacia Europa se realizó por un volumen de 4.384 millones de dólares mientras que las importaciones desde Europa por el mismo concepto sólo ascendieron a 257 millones. De este modo los países europeos presentan un déficit comercial importante por cuanto sus exportaciones en programas de TV son 15 veces menores que las de Norteamérica (European Audiovisual Observatory, 2002).

---

## *Capítulo VI*

### *Análisis comparativo y discusión*

---

En este capítulo se exponen los resultados de una doble comparación. La primera, realizada entre los países signatarios de la unión regional MERCOSUR, analiza las políticas nacionales sobre radio y televisión que los países han instrumentado a lo largo del período comprendido entre 1991 y 2007, incluye antecedentes históricos relevantes sobre legislación, procesos políticos y hechos recientes acontecidos con posterioridad a la fecha del recorte, que por su relevancia y por el tipo de modificaciones sustantivas que proponen, permiten marcar una tendencia de cambio o transformación.

La segunda comparación se realizó entre tres procesos de integración regional contemporáneos originados en la década del '90: MERCOSUR, UE y TLCAN. En este caso se buscó determinar la presencia o ausencia de políticas regionales sobre radiodifusión y audiovisual e identificar los fundamentos políticos, económicos y culturales que han intervenido al momento de delinear o excluir el tratamiento de estas políticas en el marco de los Acuerdos o Tratados.

En ambos casos se trabajó utilizando el método comparativo de Mills que permite establecer similitudes y/o diferencias significativas. En el caso de la comparación entre las políticas nacionales de los cuatro signatarios del acuerdo MERCOSUR se tomaron además las premisas del Análisis Comparativo Cualitativo formulado por Ragin.

---

#### *VI.1 Análisis comparativo de las Políticas Nacionales de Radiodifusión de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay*

---

El análisis comparativo que desarrollamos en esta sección se basa en la interpretación de los casos que fueron presentados en el Capítulo IV. Para ello se recuperan y ponen en relación las variables descriptivas<sup>367</sup> aplicadas, y se introducen nuevas claves de lectura sobre los hallazgos que aparecen como resultados de la investigación y que serán formulados en el Capítulo VII como nuevas hipótesis de trabajo y conclusión.

Considerando que hasta la fecha MERCOSUR –que se define no sólo como un acuerdo económico sino como “unión regional que busca avanzar en la integración política y cultural”– no

---

<sup>367</sup> Esto es: 1. Aspectos generales, 2. Antecedentes del sistema de medios, 3. Marco jurídico-normativo, 4 Estructura institucional pública del sistema radiodifusor, 5. Acceso, 6. Tres sectores de la radiodifusión, 7. Modo de prestación del servicio, 8. Participación de capitales extranjeros permitida por ley y 9. Centralización de la propiedad de los medios.

ha formulado políticas regionales de radio y televisión<sup>368</sup>, estimamos pertinente, en aras de construir interpretaciones que permitan fundamentar este estado de la cuestión poner en diálogo las políticas sobre el audiovisual, y más específicamente la radiodifusión, diseñadas e implementadas en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay durante el período reseñado, con la hipótesis de que los cambios que se están experimentando en el plano nacional pueden de algún modo trasegar las fronteras e incluirse a futuro como tópicos regionales.

Para una interpretación significativa de esta comparación se incorporan parámetros analíticos inspirados en propuestas programáticas desarrolladas por actores políticos y sociales en la región entre 2004 y 2008. Escogimos dentro del repertorio posible dos documentos que han buscado incidir directamente en la transformación de las políticas de radiodifusión. En primer lugar recuperamos la reflexión producida en Argentina por el sector social-comunitario y formalizada en el documento *21 puntos para una nueva ley de radiodifusión para la democracia* del año 2004, que luego servirá de sustento filosófico-político en la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 sancionada en 2009. Abordamos, además un segundo documento denominado *14 Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre radio y TV comunitaria* que acompaña a la solicitud de creación de un *Estándar Americano para Radiodifusión Comunitaria* ambos elaborados por AMARC y presentados en el año 2008 ante la CIDH.

Estos materiales resultan ejemplos contundentes respecto de la incidencia que el sector comunitario alcanza en los últimos 6 años como actor político en la región, logrando posicionar sus demandas e incrustarlas como parte de los discursos y agendas políticas en sus respectivos países. Entendemos que estos procesos forman parte de un cambio en la discusión acerca del estatuto de la radiodifusión como bien social y colectivo, y se orientan hacia la producción de ordenamientos jurídicos, en el marco de políticas públicas activas, con fuerte presencia del Estado y con la concurrencia de actores públicos, comerciales y comunitarios.

A continuación presentamos el análisis organizado en relación a las variables descriptivas.

---

<sup>368</sup> Las cuales podrían estar orientadas por ejemplo a la protección y reciprocidad sobre el tratamiento de industrias culturales entre los países miembros, la diversidad de la radiodifusión en los términos en los que la define el orden público internacional, la promoción y protección de los productores independientes, la construcción de estándares regionales sobre radiodifusión, entre otros aspectos.

---

### *VI.1.1 Variable 1: Aspectos generales*

---

En los cuatro países analizados se han presentado datos geográficos, socio-demográficos y políticos que buscaron situar en un contexto histórico de referencia el análisis del sistema de medios de radiodifusión y las políticas que lo articulan. De este primer punto surge que los países asociados en MERCOSUR parten de situaciones de asimetría territorial y poblacional por lo que pueden subagruparse en socios grandes –Brasil y Argentina– y socios pequeños –Paraguay y Uruguay–. Estas diferencias se extienden hacia sus economías en términos de PBI y PBI Per Cápita, las que han experimentado importantes oscilaciones en el período de análisis demarcado, relacionadas con crisis económicas nacionales y regionales. En cuanto a la distribución del ingreso encontramos que Brasil a pesar de ser la economía de mayor importancia de la región es el país con mayor desigualdad social –la brecha entre ricos y pobres en 2003 llegó a abismar las distancias al punto de que un rico obtenía la renta equivalente a 50 pobres–, mientras que Uruguay representa su reverso tanto en volumen de economía, como en territorio, población y distancia entre ricos y pobres. En los cuatro países la distribución poblacional es asimétrica: se concentra en los grandes centros urbanos y sólo en algunas zonas del país. Por ello los indicadores de densidad poblacional no resultan del todo adecuados para describir las situaciones al interior de cada país ya que si bien permiten trazar una media, no exponen el cuadro general: por ejemplo en Paraguay la densidad poblacional media es de 16 habitantes por Km<sup>2</sup> sin embargo en la Capital este número asciende a 5.289 y en los departamentos de Alto Paraguay o Boquerón no alcanza a 1. En Brasil, el Distrito Federal tiene una densidad de 400 hab. Mientras que en el norte los departamentos Amapá, Mato Grosso o Amazonas no llegan a 4,5. En Uruguay, su capital Montevideo tiene una densidad de 2.510 hab., mientras departamentos del interior mediterráneo como Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Tacuarembó o Treinta y Tres no superan los 6 y en Argentina el 33% de la población es decir cerca de 13 millones de personas, se concentra en el aglomerado Gran Buenos Aires dando por resultado que el Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) del país tiene una densidad superior a 13.800 habitantes por Km<sup>2</sup> mientras que provincias del norte y el sur del país no llegan a 5. (Ver cuadro N° 15. Anexo 9).

Por otra parte, si se vinculan los indicadores de PBI Per Cápita con los niveles de pobreza e indigencia de cada uno de los países aparecen con claridad las brechas. Argentina registraba en

2006 un porcentaje de pobreza urbana del 21%, mientras que para 2007 en Brasil ascendía a 26,9%, en Paraguay a 55,2% y en Uruguay a 18,1%. La pobreza y la indigencia en zonas rurales era significativamente mayor (Ver cuadro N° 16. Anexo 9).

Si asociamos los datos de densidad poblacional y los niveles de pobreza e indigencia a las posibilidades de acceso de la ciudadanía a medios de comunicación encontramos que, tal como lo plantean Mastrini y Becerra, “sea por barreras geográficas o por las nuevas barreras vinculadas al arancelamiento de los bienes y servicios info-comunicacionales el acceso de la población a los mismos se presenta muy limitado en la región” (2006:31).

En el caso de la radiodifusión, existen alternativas para revertir esta tendencia, por cuanto al tratarse de un bien público y escaso, tanto la regulación como la administración del espectro admiten un tratamiento diferenciado respecto de otras industrias culturales, particularmente las telecomunicaciones. Según se expondrá en el análisis de la variable 3, durante la década del '90 los estados que integran el MERCOSUR no regularon para reducir la brecha de acceso a los medios de radiodifusión, a la inversa, en esa década tiene lugar la expansión del modelo de pago en TV en los cuatro países<sup>369</sup>. Como contracara no se producen condiciones legales favorables para la emergencia de los sectores no lucrativos. En consecuencia, las brechas de acceso a medios gratuitos se incrementan para los sectores más vulnerables de la población al tiempo que la oferta de contenidos se ve reducida a los canales de aire que sólo alcanzan a diversificarse en los grandes centros urbanos, relegando la población de zonas rurales y en situación de pobreza a ofertas de programación reducidas y poco diversificadas.

---

### *VI.1.2 Variable 2: Antecedentes del sistema de medios*

---

La emergencia de la radio, la TV abierta y la TV de pago en los países de MERCOSUR es concurrente. Las primeras emisiones de radio tienen lugar en los primeros años de la década del '20 y son, en todos los casos, impulsadas por pioneros, eruditos o comerciantes. El Estado tiene una intervención retardada en esta actividad. Legisla y gestiona medios propios con posterioridad a la iniciativa privada.

---

<sup>369</sup> Adoptar este modelo implica generar restricciones en el acceso al interponer como barrera de entrada el costo del servicio. De modo que el acceso a contenidos queda circunscrito sólo a quienes pueden pagar por ellos. Esta perspectiva es contraria a la de la información como un bien público y social.



En el caso de la televisión de aire sus orígenes coinciden en Brasil, Argentina y Uruguay a inicios de la década del '50. En Paraguay el medio llega con una década de retraso. A diferencia de lo que acontece con la radio, la instalación de estaciones de televisión fue una actividad en la que los gobiernos tuvieron una presencia mucho más activa. Se registra la presencia de empresarios nacionales en los orígenes del medio, tal es el caso de Jaime Yankelevich en Argentina<sup>370</sup>, Assis Chateaubriand en Brasil o Claudio Sapelli en Uruguay. Sin embargo, el Estado está presente. En Argentina, el primer canal de TV es estatal-gubernamental y surge a instancias de la Presidencia: de hecho, la primera emisión fechada en 1951 transmite un discurso oficial. En Uruguay se inauguran simultáneamente las emisoras privadas y el canal del SODRE: en Paraguay el primer y único medio por décadas es una concesión a privados pero el régimen de control que establecerá el gobierno dictatorial desde sus inicios lo convertirá en una eficaz herramienta de comunicación al servicio del gobierno durante la dictadura de Stroessner. Sólo en el caso de Brasil la TV tiene una impronta inicial privada, pero rápidamente la legislación de 1962 señalará la preferencia de las personas de derecho público en la explotación de licencias, incluyendo a universidades y, desde 1967, a emisoras educativas (Ver cuadro N° 17. Anexo 9).

Las políticas desarrolladas por cada uno de estos países al fundar sus sistemas de radiodifusión definen usos y modos de apropiación social y cultural diferentes que luego serán fijados en normas y leyes específicas. En el caso de la radio, si bien en todos los casos se origina en la obra de pioneros del sector privado, el uso social difiere. Brasil inicialmente se enfoca hacia una radiodifusión educativa y cultural, una marca que no ha perdido y que registra tanto en los fundamentos legislativos cuanto en el paso a la TV en el que también reserva un lugar para las televisoras educativas. Paraguay, en cambio, realiza una escasa explotación comercial del medio que muda al cabo de la primera década hacia la defensa del Estado a raíz de la guerra del Chaco. En los casos de Uruguay y Argentina, el uso del medio es predominantemente comercial.

En cuanto a la televisión abierta, si bien los inicios están fechados en la década del '50 su desarrollo y expansión tiene lugar desde mediados de los '60. Durante esa década, tanto en los casos de Brasil como de Paraguay y Argentina se instauran gobiernos dictatoriales. En Uruguay los militares llegarán en la década siguiente. Durante estos períodos se registran transformaciones en

---

<sup>370</sup> En rigor de verdad, Jaime Yankelevich nació en Bulgaria, y su familia se radicó en Argentina cuando él tenía tres años de edad.

los marcos regulatorios sobre radiodifusión que conjugan una fuerte presencia estatal en el control de contenidos con un desarrollo casi excluyente del sistema privado. Los gobiernos militares no se abocan a la creación de medios estatales –aún en el caso de Argentina donde entre 1974 y 1989 las licencias permanecen en manos del Estado– pero sí mantienen estrictos controles de contenido sobre los medios gestionados por privados. En los cuatro casos se registran acuerdos de convivencia y beneficios explícitos por medio de reglamentaciones, subsidios o exenciones impositivas a favor del sector privado-comercial. Aunque se constatan diferencias significativas: en Brasil en oposición a lo que ocurre en Argentina, la dictadura no interviene directamente en los medios reteniendo las licencias o distribuyendo entre las Fuerzas Armadas los canales de televisión. Los militares brasileños intervienen garantizando una integración nacional de la infraestructura y reteniendo el sistema de telecomunicaciones, y habilitando la radio y la TV para la explotación por parte del capital privado. Por este motivo, la expansión del mercado de la TV en Brasil no se interrumpe en el período ´60-´70. En el caso de Paraguay, y a diferencia de lo que ocurre con los otros tres socios, la televisión privada no logra desarrollarse y diversificarse sino hasta el final de la dictadura de Stroessner, en 1989. Hasta ese momento la oferta de TV por aire es mínima y en su gestión se evidencia una explícita connivencia entre capital privado y gobierno. En Uruguay, el desarrollo de los “tres grandes” se fecha en la década del ´60 y continúa su desarrollo durante la dictadura en coexistencia con un canal estatal que, como fue señalado en el Capítulo IV, nunca fue oficialista en sentido estricto en gran medida porque los gobiernos militares tuvieron a los canales privados como aliados.

---

### *VI.1.3 Variable 3: Marco jurídico-normativo*

---

En 1991, cuando inicia del período de análisis fijado para esta investigación, los cuatro países signatarios del acuerdo MERCOSUR se regían por leyes de radiodifusión sancionadas y/o modificadas por las dictaduras militares que los gobernaron en modos diferidos y durante algunos años en simultáneo entre 1954 y 1989<sup>371</sup>.

---

<sup>371</sup> Si se consideran las últimas dictaduras militares que gobernaron en cada uno de los países signatarios de MERCOSUR, la cronología indica que la primera y más extensa de la serie tiene lugar en Paraguay entre 1954 y 1989. Durante ese lapso los militares tomarán el poder y ejercerán gobiernos de facto en Brasil entre 1964 y 1985, en Uruguay entre 1973 y 1985 y en Argentina entre 1976 y 1983.

Paraguay se regía por una ley de Telecomunicaciones sancionada en 1944 por el gobierno militar de Higinio Morínigo y reglamentada en 1963 por Alfredo Stroessner; Brasil, por el Código Brasileño de Telecomunicaciones sancionado en 1962 durante un gobierno democrático y modificado en 1967 por el gobierno militar; Argentina por una ley de radiodifusión sancionada por una dictadura militar en 1980 y reglamentada en 1981; y Uruguay por una ley de radiodifusión sancionada también durante un gobierno militar en 1977. En los casos de Paraguay y Brasil se subsumió a la radiodifusión en una normativa más amplia de telecomunicaciones, mientras que en Argentina y Uruguay la actividad se reguló de modo diferenciado.

Hasta el año 2007, fecha en que cierra el período de análisis, se producen cambios sustantivos en las legislaciones de los cuatro países. En Paraguay se modifica en el año 1992 la Constitución y se incluyen artículos específicamente orientados a la comunicación social y la libertad de expresión (arts. 26 al 31) que luego serán retomados en la legislación sobre telecomunicaciones de 1995 –que sustituye a la antigua ley del '44– y también en las reglamentaciones posteriores sobre radiodifusión de pequeña y mediana cobertura. En Brasil, el CBT de 1962 reguló de modo conjunto radiodifusión y telecomunicaciones hasta el año 1997, en que se sanciona una nueva ley de telecomunicaciones, que representa una importante concesión a las presiones del capital trasnacional por ingresar al mercado. En 1995, además, se sanciona una ley sobre TV por cable resultante de las disputas que lleva adelante el FNDC y que resulta ser una norma progresista y amplia que consigue dar cabida a los sectores público, gubernamental, educativo, comunitario y comercial. Pero se trata de una legislación excepcional en el marco de un sistema regulatorio inconcluso, donde gran parte de los artículos de la Constitución dedicados a la comunicación social no llegan a reglamentarse hasta 2007. En cuanto al sector comunitario, se dicta una ley en 1998 que regula la actividad, una norma que ha servido para la persecución de los radiodifusores comunitarios y el decomiso de sus equipos y que, en general, ha resultado restrictiva de la actividad del sector. En cuanto al sector público, se crea la Empresa Brasil de Comunicación a fines de 2007 dando un puntapié inicial en la región respecto de la posibilidad de desarrollo de televisoras públicas no gubernamentales. En Brasil, al igual que en Paraguay, se constatan modificaciones constitucionales cercanas al año 1991 que se sustentan en definiciones filosófico-políticas inscriptas en la estela de los derechos humanos que recuperan como principios reguladores el derecho a la libertad de expresión, a la diversidad, la igualdad de oportunidades para el uso del espectro, el pluralismo informativo, y la necesidad de

limitar los monopolios. Sin embargo, estos principios, no logran articularse y ponerse en práctica cabalmente. En el caso de Argentina, existe una reforma constitucional en 1994 pero sus contenidos no afectan directamente la norma de radiodifusión vigente, aunque colocan en un estatuto superior a la Constitución a los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el país<sup>372</sup>. Entre 1991 y 2007 se operan reformas sustantivas en el articulado de la ley 22.285, que al menos hasta 2005 se encuentran en sintonía con la re-regulación impulsada como premisa por el modelo económico y político neoliberal. Anteriormente, a partir de 1989 se constatan de modo progresivo modificaciones que resultan en la habilitación para la conformación de multimedios, el incremento de los horarios de emisión publicitaria, al ingreso de capitales extranjeros, la ampliación del número máximo de licencias por licenciatario, entre otros aspectos. Una serie de decretos van moldeando la norma sobre radiodifusión y la convierten al final del período en un instrumento lábil. En este lapso se consignan modificaciones que habilitan el ingreso legal a la explotación de frecuencias por parte del sector social comunitario desde el año 2005 y la supresión del principio de subsidiariedad del Estado en la prestación de servicios de radiodifusión a partir del año 2002. En el caso de Uruguay, la norma que regula la actividad radiodifusora data de 1977 y se mantiene vigente hasta la fecha. En el año 1990 se sanciona una normativa que regula la TV de pago y en 2007 se habilita por ley al sector social-comunitario en la explotación de frecuencias de radiodifusión reservándole un 33% del espectro en todas las bandas y frecuencias. De este modo, Uruguay se ubica a la vanguardia de las legislaciones regionales en lo relativo a radiodifusión comunitaria (Ver cuadro N° 18. Anexo 9).

Del análisis comparado de la legislación se desprende que entre 1991 y 2007 se registran modificaciones en los cuatro países que afectan de un modo desigual a los tres sectores de la radiodifusión, acentuando la hegemonía del sector privado comercial. La emergencia del sector

---

<sup>372</sup> Se incorporan con rango constitucional en virtud del art. 75 inciso 22, los siguientes tratados internacionales: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos., Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos y su Protocolo Facultativo, Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención Sobre los Derechos del Niño, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

social comunitario tiene lugar a partir de regulaciones y reglamentaciones específicas desde 1998 en Brasil, puesto que Paraguay a pesar de sancionar una norma que contempla al sector en el año 1995 sólo reglamenta la actividad en 2002. Luego seguirán, con un rezago importante, la reforma en Argentina de la ley de radiodifusión de 2005 y finalmente la sanción de la ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay en 2007. En lo relativo al sector público-estatal las modificaciones regulatorias son lentas y marcan el pulso de un cambio que se desarrollará con otra temporalidad y de un modo progresivo. Las experiencias en TV pública por fuera de los servicios oficiales de radiodifusión creados en la década del '60 y '70 en los diferentes países –SODRE en Uruguay, Sistema Nacional de Medios Públicos<sup>373</sup> en Argentina, RADIOBRAS en Brasil– se inician de modo restringido y, en general, vinculadas a los sistemas de TV de pago a mediados de los '90. En orden cronológico encontramos en 1995 la creación de canal TV Ciudad de Montevideo Uruguay, en 2005 la fundación de la señal Canal Encuentro en Argentina y, por fuera del período de análisis, en 2009 la creación del canal educativo-cultural Arandú Rape en Paraguay. Estas experiencias se caracterizan por la calidad cultural y educativa de su programación, incluso TV Ciudad desarrolla programas informativos y de actualidad alcanzando las audiencias de todo el país mediante distribución en los sistemas de cable y satélite. Sin embargo no dejan de ser propuestas acotadas al público que puede pagar por el servicio.

En octubre de 2007, se produce un quiebre en esta tendencia: Brasil crea una TV pública no gubernamental que intenta proyectarse para alcanzar cobertura nacional, de carácter abierto y gratuito con posibilidad de ser receptada y retransmitida por los sistemas de pago. Esta iniciativa se inspira en los modelos de televisiones públicas europeas al estilo BBC. De este modo, y sobre el final del período, se inician cambios sustantivos en relación al sector público que explicitan las diferencias entre lo público, lo estatal y lo gubernamental. Merecen mencionarse, asimismo, los intentos de modificación de las programaciones que han tenido las televisoras estatales pertenecientes a los sistemas oficiales como Canal 7 en Argentina y Canal 5 en Uruguay que registran a partir de 2003 cambios orientados a dotar a la pantalla de contenidos de calidad, educativos, culturales e informativos. Probablemente estas experiencias inician un camino de transformación que pueda verse a futuro. Pero hasta el año 2007 la administración de los canales

---

<sup>373</sup> Hasta 2001 los medios del Estado se desagregaban en Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), Canal 7, ATC, Radio Nacional y la Agencia de Noticias TELAM.

tenía un vínculo directo con el gobierno de turno, con lo cual aún con mejoras en la programación no podríamos hablar de medios públicos *stricto sensu*. En el caso de Brasil debería mencionarse asimismo que desde fines de los '60 existe una red de televisoras educativas que en la actualidad funciona agrupada en la Asociación Brasileña de Emisoras Públicas, Educativas y Culturales (ABEPEC) y a la cual se sumó en el año 2003 una de las señales estatales que el gobierno de Brasil utilizaba para difusión de actos de gobierno, desarrollando desde entonces una programación pública y educativa.

---

#### *VI.1.4 Variable 4: Estructura institucional pública del sector radiodifusor*

---

Los sitios institucionales que formalmente tienen a su cargo el diseño de políticas de radiodifusión en los cuatro países tienen estatutos jerárquicos diferentes. Sin embargo, el diseño de políticas se realiza en todos los casos conjuntamente o bajo supervisión directa del Poder Ejecutivo, requiriendo en algunos casos, acuerdos del Poder Legislativo. En general, la figura de las agencias independientes no se ha desarrollado, salvo el caso de Brasil con ANATEL y hacia el final del período con la Empresa Brasil de Comunicación (EBC). Pero de todas formas debe distinguirse entre los organismos que se ocupan de la elaboración de políticas y aquellos de carácter técnico que se abocan a la regulación, control, sanción, habilitación etc. Como veremos, estas funciones a veces se han presentado de modo convergente, como en el caso de URSEC y COMFER, por diferentes razones que procuraremos explicitar.

En Argentina, durante el período analizado, el diseño de políticas de comunicación se ubicó formalmente bajo la órbita de la actual Secretaría de Comunicaciones de la Nación, sin embargo en la práctica esta tarea estuvo dividida entre la SECOM, el COMFER, la Secretaría de Medios y la Jefatura de Gabinete, por lo cual además de la gran dispersión institucional se produjo una superposición de funciones y como consecuencia una débil y en ocasiones contradictoria formulación de políticas para el sector.

Durante la década del '90 este organismo dependió directamente de la Presidencia de la Nación pero luego de 2000 pasará a funcionar, primero, bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y, más tarde, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Este organismo tiene incumbencia en la elaboración, propuesta y ejecución de políticas de

comunicación, coordinación y contralor de la prestación de servicios de comunicaciones y representación internacional del país en lo que compete a radiodifusión, aprobación del cuadro de atribución de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, y se ocupa, además, de las Telecomunicaciones y de Correos y Telégrafos. Como organismo descentralizado de la SECOM se encuentra la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), con funciones de poder de policía sobre el espectro radioeléctrico, asistencia a la SECOM en la actualización y elaboración de planes técnicos, prevención y sanción de conductas anti-competitivas y en el ejercicio de la representación nacional ante los organismos y entidades internacionales. Por otra parte, el organismo regulador hasta 2007 fue el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) dependiente hasta marzo de 2008 de Secretaría General de Presidencia y, a partir de esa fecha, de la Secretaría de Medios/Jefatura de Gabinete<sup>374</sup>. En función de que el organismo permaneció intervenido desde el retorno de la democracia en 1983 hasta su disolución en 2009, la relación con el Poder Ejecutivo siempre fue directa, los interventores que se sucedieron al frente del organismo han permanecido en sus cargos por períodos diferentes puesto que esto no estuvo reglamentado. La definición de las políticas de radiodifusión se ubicó en la práctica en la relación que Presidencia estableció con el COMFER antes que con la SECOM, abocada más directamente al tratamiento de las telecomunicaciones y, en el plano regional, a establecer el vínculo con las contrapartes en MERCOSUR en los Grupos de Trabajo.

En el caso de Brasil, la definición de políticas de comunicaciones se realiza bajo la órbita del Ministerio de Comunicaciones, una institución creada por el gobierno militar en 1967. Como ya fuera señalado, durante la presidencia de Collor de Melo el Ministerio de Comunicaciones mudó a Secretaría Nacional de Comunicaciones dependiente del Ministerio de Infraestructura. Luego en 1992 la Secretaría pasó a funcionar bajo la órbita del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y finalmente durante la presidencia de Cardoso retornó a su estatuto ministerial. Entre sus funciones se incluyen la elaboración y cumplimiento de políticas públicas del sector comunicaciones así como la misión de proporcionar a la sociedad brasilera el acceso democrático y universal a los servicios de telecomunicaciones, radiodifusión y postales. Sus actividades abarcan asimismo la reglamentación, otorgamiento y fiscalización de los servicios de radiodifusión. Con incumbencias también en el

---

<sup>374</sup> Con la sanción de la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, este organismo desaparece y en su lugar se crea la Autoridad Federal de de Servicios de Comunicación Audiovisual como órgano regulador.

sector de radio y televisión se encuentra la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) creada en 1997, que tiene desde entonces funciones de administración del espectro radioeléctrico y dicta las normas para su funcionamiento. Esta agencia está integrada de modo indirecto a la Administración Pública Federal y se vincula también de modo indirecto con el Ministerio de Comunicaciones. Es administrativamente independiente y financieramente autónoma y no se subordina jerárquicamente a ningún órgano de gobierno. Está conformada por un Consejo Directivo integrado por cinco consejeros elegidos y nominados por el presidente de la República con acuerdo del Senado y tienen mandato de cinco años con vencimiento secuencial para garantizar una sustitución paulatina. La relación entre el ministerio y ANATEL en la definición de políticas siempre ha sido compleja, por cuanto la agencia absorbe algunas de las funciones que anteriormente fueran competencia del Ministerio, y porque en la práctica es la que ejerce el control del uso del espectro. Entre sus incumbencias se incluye la regulación de la TV por cable. Desde su creación ANATEL tiene injerencia directa en cuestiones sensibles a las ideas que el gobierno ha buscado plasmar en su sistema de medios como ha sido la implementación de la legislación sobre radiodifusoras comunitarias en la que la agencia ha ocupado un rol central. En cuanto a la definición de políticas, amén de su especificidad y competencias los organismos mencionados, conviven y disputan hegemonía con otros ámbitos institucionales desde donde se han realizado propuestas sustantivas. Tal como fuera señalado en el Capítulo IV, una de las más recientes es la referida a la creación de un sistema público de TV que culmina con la realización del Foro Nacional de las TVs Públicas y la Carta de Brasilia en mayo de 2007, y que no es mérito del Ministerio de Comunicaciones o de la ANATEL, sino del Ministerio de Cultura que tuvo un protagonismo mayor en el entendimiento de que un tema de esas características debía ser motorizado desde una política cultural.

En Uruguay, la estructura institucional a la que le incumbe formalmente el diseño de políticas de comunicación es la Dirección de Comunicaciones, sin embargo, como fuera explicado en el Capítulo IV, esta dependencia no contaba hasta el año 2007 con personal ni presupuesto para su funcionamiento<sup>375</sup>. Hasta 2005 la DNC funcionó en la órbita del Ministerio de Defensa, y a partir de entonces migró a Industria, Energía y Minería. Desde sus orígenes tuvo la función de asesorar,

---

<sup>375</sup> Con la creación de URSEC se transfieren a esta dependencia todos los activos y pasivos de la DNC, lo cual incluye el personal afectado y presupuesto. El director de Comunicaciones en el área fue designado con posterioridad a 2005 y su llegada al cargo se produce sin presupuesto ni funcionarios a cargo.



coordinar y ejecutar las Políticas Nacionales de Comunicación del Gobierno, administrar el espectro radioeléctrico nacional y supervisar técnica y operativamente a las empresas de cable. Pero desde el año 2001 las funciones de regulación del espectro pasan a depender de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) que se crea como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, actúa como un Consejo de Ministros y está conformada por un directorio integrado por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo que duran en sus funciones seis años, dos más que el presidente del país, lo cual busca generar mayores niveles de independencia. Desde 2001 el diseño de políticas de comunicación en el país ha permanecido en un limbo formal, puesto que aún sin fondos ni personal a cargo la DNC no fue disuelta y en la práctica si bien no hubo un diseño de políticas explícito<sup>376</sup>, las medidas de política que se tomaron “de facto” estuvieron en manos de la URSEC y la Presidencia de la Nación. Una de las medidas no escritas sobre política de comunicación fue la suspensión de los decomisos y clausuras a las radios comunitarias, aún cuando su efectiva legalización se efectuará recién en 2007. Pero este cambio de actitud fue parte de negociaciones del sector comunitario y los diferentes gobiernos, que tuvieron una buena acogida desde URSEC, al decir de los entrevistados y que a pesar de no haberse formalizado en una norma específica, garantizaron una transición tranquila hacia la legalidad. En 2007, como hemos señalado en el Capítulo IV, permanecía vacante el ámbito de elaboración de políticas de comunicación y se mantenían atribuciones dispersas en varios organismos, entre ellos URSEC, ninguno de los cuales tiene una visión estratégica de conjunto.

En el caso de Paraguay, hasta el año 2007 las comunicaciones se encontraban en la órbita del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Esta área del gobierno, sin embargo, no incluye entre sus objetivos, ni en su misión, el diseño de políticas, se ocupa en cambio de garantizar y proveer infraestructura, por lo tanto la comunicación es tematizada en ese aspecto, no en términos culturales o políticos. En 1995 se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), una entidad autárquica, con personería jurídica de derecho público encargada de la regulación de las telecomunicaciones, dentro de las que se incluye la radiodifusión como “servicio de difusión”. Está integrada por un directorio compuesto por cinco miembros, un presidente y cuatro directores

---

<sup>376</sup> A fines de 2005 y a poco de haber asumido en su cargo, Sergio Saccomani, director de las radios del SODRE afirmaba en un encuentro internacional sobre Políticas Públicas del Cono Sur organizado en Montevideo: “Uruguay no tiene hasta hoy una política pública explícita de comunicación. De allí la necesidad de diseñar entonces, desde el Estado y con todos sus protagonistas porque no es sólo el gobierno, el diseño de una estrategia de inserción en el mercado comunicacional, que debe planificarse, esto implica diseñar productos, políticas y establecer prioridades y objetivos”.

designados por el Poder Ejecutivo. Los directores son designados en sus funciones por cinco años, mientras que el mandato del Presidente coincide con el del Presidente de la República. El Poder Ejecutivo se relaciona con la CONATEL a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicación, de esta manera funciona con un grado mayor de independencia respecto del Ejecutivo, más cerca de lo que ocurre con ANATEL en Brasil, y con diferencias significativas en relación al COMFER de Argentina o a la URSEC de Uruguay que tienen dependencia directa del Ejecutivo.

La CONATEL define como parte de su misión que “la regulación de los servicios de telecomunicaciones se establecerá a partir de la coordinación de una definida política de telecomunicaciones, pergeñada y administrada por la CONATEL, en el marco de la política del gobierno”. De modo que en términos formales este podría haber sido el ámbito para el diseño conjunto de políticas, pero esto no ha ocurrido puesto que el organismo se ha abocado a tareas de regulación y de infraestructura pero no ha llegado a formular junto al Poder Ejecutivo una línea explícita de políticas de comunicación para el sector de la radiodifusión. Por tanto, el organismo no se ocupa del diseño de políticas de comunicación ni interviene en contenidos, sólo regula y administra el espectro, es así como las políticas de comunicación no han tenido espacio para su formulación en ámbitos institucionales específicos desde el retorno de la democracia y hasta 2007 inclusive. Sin embargo, por fuera del período de análisis se avizora una transformación, con la creación en 2008 de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM), con rango ministerial y dependiente de la Presidencia de la República. Este organismo tiene funciones específicas de diseño de política de comunicación y ha intervenido en cuestiones centrales para el sector comunitario como se observa a partir de la modificación del reglamento de emisora de pequeña y mediana cobertura presentado a fines de 2009.

El contexto en el que se producen las transformaciones en las estructuras institucionales ocupadas de regular la radiodifusión y fijar políticas no es otro que aquel que hace lugar a las demandas de un modelo de re-regulación impulsado por el neoliberalismo en toda la región, que buscó generar las condiciones para la transnacionalización del mercado de las telecomunicaciones y lo logró con éxito en los casos de Brasil, Argentina y Paraguay donde durante los '90 los monopolios naturales gestionados desde sus inicios por el Estado pasaron a manos privadas. El único país que se reservó la explotación de los servicios básicos de telecomunicaciones fue Uruguay. Las reestructuraciones que se impulsan en las áreas de gobierno dedicadas a la comunicación tanto en

Argentina como en Brasil y Paraguay, responden a esta demanda de abrir el camino al sector privado con regulaciones específicas y áreas con ciertos grados de autonomía. Pero en el caso de la radiodifusión la tendencia fue diferente. En Brasil se preservó explícitamente este recurso del tratamiento que tendrían las telecomunicaciones y lo reguló con normativas diferentes, aunque con un mismo órgano regulador. En Argentina, en cambio, leyes y dependencias diferentes se ocupan de radiodifusión y de telecomunicaciones. En Paraguay existe una única legislación para ambas actividades y un mismo ente regulador. En Uruguay existen leyes diferentes pero un solo organismo de contralor (Ver cuadro N° 19. Anexo 9).

---

### *VI.1.5 Variable 5: Acceso*

---

El acceso a la radiodifusión tiene sus particularidades respecto de otros bienes informacionales por cuanto, en teoría, el pago por el uso del servicio no constituye una barrera de ingreso primaria. De hecho, en los cuatro países la recepción de una oferta básica de televisión y radio por aire es gratuita. Sin embargo, el mercado produce escasez artificial sobre estos bienes porque las políticas estatales han definido una explotación de carácter comercial, que no se fundaron en el principio de universalidad de acceso –y por tanto no han podido garantizar que el servicio llegue al 100% de la población en igualdad de condiciones–, no han estimulado la diversificación de contenidos –y así han relegado a zonas rurales, económicamente poco desarrolladas o de baja densidad poblacional a la recepción de un solo canal de TV– y en cambio han favorecido desde el sector de las telecomunicaciones el avance y consolidación de los sistemas de TV de pago que se presentan como un “servicio de acceso restringido”, a excepción de Argentina donde se supera la media regional (Becerra-Mastrini, 2009:50).

Estas restricciones al acceso representan límites a la democracia y a la ciudadanía. Tal como lo señalara Golding (1989), “siempre que el acceso a los recursos de comunicación y la información requeridos para el ejercicio de una ciudadanía plena dependa del poder adquisitivo, son generadas desigualdades sustanciales que minan la universalidad nominal de la ciudadanía”<sup>377</sup>.

Existen grados diferenciados de acceso, como hemos señalado en el Capítulo I, que fueron definidos en la década del '80 por la comisión MacBride y que no sólo continúan vigentes sino que

---

<sup>377</sup> Traducción propia.

se han refinado y demandan una atención especial. En principio, el acceso buscó garantizar un vínculo más estrecho entre los públicos y los sistemas de comunicación a partir de dos niveles de articulación progresiva: un *nivel de elección* que incluye el derecho de los individuos a tener acceso a materiales de comunicación, a oír y ver programas preferidos cuando y dónde lo deseen, a disponer de una amplia gama de materiales informativos, educativos de esparcimiento y un *nivel de retroacción* que implica la interacción entre productores y receptores, la participación del público en la transmisión de programas, el derecho a formular comentarios y críticas y el acceso a medios para poder ponerse en contacto con productores, administradores y directores de las organizaciones de comunicación. En la actualidad y, a diferencia del cuadro de situación de fines de los '70, las barreras técnicas de acceso no representan un escollo. Más aún, si en décadas anteriores el acceso pudo limitarse a radiodifusión y telefonía fija, no es posible pensar en la actualidad en definir el acceso sin vincularlo a una matriz de interconectividad que incluya los servicios del triple play (telefonía-informática- radiodifusión)<sup>378</sup>.

Como hemos visto en la región, un porcentaje que oscila entre el 87% y el 98% de la población cuenta con conexiones a radio y TV abierta, y en el mercado estos dispositivos tienen un bajo costo. Pero esta situación no garantiza el acceso. Las políticas de ampliación de la infraestructura y de diversificación de los contenidos no han acompañado el desarrollo tecnológico en pos de universalizar el acceso gratuito a una oferta amplia. Tal como surge del análisis de cada uno de los países, la recepción gratuita y diversa de TV hertziana sólo se hace posible en los grandes centros urbanos, mientras que vastas zonas del territorio con baja densidad poblacional no cuentan con esta posibilidad. Se suma a ello un desarrollo exiguo del sector público que no ha llegado a compensar en términos de subsidiariedad –tal como se define en Argentina– o complementariedad –tal como se define en Brasil– esta carencia, de modo que la oferta ha quedado mayoritariamente en manos del sector privado-comercial.

En el caso de Argentina, por ejemplo, para el año 2007 el único canal estatal de alcance nacional no lograba cubrir más que el 60% del territorio por aire, y el único canal estatal de perfil

---

<sup>378</sup> En este marco los países europeos presentan un avance significativo. Finlandia, por ejemplo, anunció durante 2009 que en julio de 2010 brindaría acceso universal a una Internet de alta velocidad con una conexión de 1 Mbps que esperaba llevar hasta 100 Mbps en 2015. En esta línea, España busca tener cobertura total de su territorio con conectividad de 1 Mbps para 2011. Mientras, de este lado del océano, Brasil estima elevar los 15 millones de accesos a 165 millones en 2018. Fuente: "Conectados". Nota de Martín Fernández, diario La Nación, 22 de noviembre de 2009.

educativo-cultural llegaba a la población sólo a través del sistema de pago. No existe una tarifa social, ni un paquete de señales a las que pueda accederse de modo gratuito. Y compartir las señales de pago constituye un delito. En Paraguay no se creó hasta 2007 inclusive, una oferta de TV estatal o pública que pudiera competir, compensar o complementar a la TV comercial. En Brasil, a pesar de existir televisoras educativas y canales estatales, el acceso depende de las prioridades que establecen las redes comerciales de programación. Si bien como hemos señalado las redes integran a medios procedentes de diferentes grupos y cuentan con un fuerte apoyo de los gobiernos locales y regionales, esto no garantiza *per se* un equilibrio en la distribución de programación ni un acceso equitativo. De todas formas, en Brasil, se da un caso particular respecto de la captación con antenas parabólicas de señales de televisión. Esta alternativa no tiene parangón en la región, y ha posibilitado el acceso a paquetes de señales libres para un número importante de ciudadanos. De los cuatro socios, sólo Uruguay ha garantizado un acceso equitativo y diverso por cuanto la TV estatal cubre, junto a la comercial, la totalidad del territorio.

En ninguno de los cuatro países se garantizó como política de estado hasta 2007, lo que en telecomunicaciones se denomina “acceso universal” en el marco de un “servicio universal”, es decir, no se proveyó de al menos una señal abierta y gratuita de acceso al 100% de la población (garantizando así cobertura territorial total), ni se ofreció más ampliamente un repertorio de señales entre las cuales optar, que incluyera canales comerciales, públicos, estatales y del sector no lucrativo. Este tipo de política no fue enunciada como posibilidad sino hasta 2003-2004 cuando, con el inicio de un cambio de signo político en la región, los estados empiezan a direccionar sus discusiones y los marcos regulatorios nacionales para dar espacio a sectores que estuvieron históricamente excluidos de la prestación del servicio –como el sector comunitario– o que, como en el caso de los propios estados, no habían alcanzado a prestar de modo eficiente los servicios de radiodifusión que por ley se les asignó en régimen de complementariedad o subsidiariedad.

Este cuadro de situación nos permite recordar que existe un estrecho vínculo entre medios, democracia y un orden social desigual y que tal como lo señalara Golding “un excesivo énfasis en las barreras simbólicas y culturales o en las oportunidades tecnológicas puede desviar la atención

sobre las cruciales barreras de acceso a la comunicación y la información erigidas por una estructura social y económica desigual” (1990:100)<sup>379</sup>.

---

### *VI.1.6 Variable 6: Los tres sectores de la radiodifusión*

---

La definición de los tres sectores de la radiodifusión –público, comercial y comunitario– en una relación de equidad, tal cual lo propone el orden público internacional, no fue formulada por ninguno de los cuatro países sino hacia el final del período de análisis demarcado para esta investigación<sup>380</sup>. En 2007 se producen algunos cambios que van a modificar esta situación: en Uruguay se sanciona una ley de radiodifusión comunitaria, que fija una reserva del 33% en todas las bandas y frecuencias para uso del sector. Mientras tanto, y con relación al sector público, continúa el proceso de transformación de la grilla de programación del Canal 5 de televisión pública y de las radios integrantes del SOR iniciada en 2005 que buscó desligar los contenidos producidos y difundidos por las emisoras de la gestión del gobierno. En Brasil se dan los primeros pasos para la creación de la Empresa Brasil de Comunicación, definida como una empresa de televisión pública que actuará de un modo independiente del gobierno. En Argentina, la presidenta Cristina Fernández, ungida el 10 de diciembre de 2007, inicia un proceso de cambio en las políticas y leyes que regulan al sector que concluirá con la sustitución de una norma heredada de la dictadura –en la que por muchos años no hubo lugar para el sector comunitario y en la que el sector público no logró una emergencia plena–, por una nueva ley que define por primera vez en las legislaciones de la región la existencia de los tres sectores de la radiodifusión, asigna un 33% de frecuencias al sector comunitario –a espejo de Uruguay– y realiza reservas de frecuencias para un sector público ampliado que no incluye sólo a los medios estatales preexistentes sino que agrega a Universidades, Pueblos Originarios e Iglesia Católica<sup>381</sup>. En Paraguay, en cambio, habrá que esperar a la asunción del presidente Lugo en 2008 para constatar algunas intenciones en el cambio de dirección de la política.

---

<sup>379</sup> Traducción propia.

<sup>380</sup> Si bien en 2005 Argentina habilita al sector no-lucrativo a la explotación de licencias, no se da un reconocimiento explícito y definido de los tres sectores, incluyendo a este sector y al sector público.

<sup>381</sup> En relación a que es el culto oficial del país.

Tal como fue expuesto en la presentación de cada uno de los casos nacionales, se registra un acentuado desequilibrio durante todo el período de análisis (1991-2007) en relación a la presencia de los tres sectores. El sector privado-comercial es el oferente casi exclusivo de la programación que llega a los ciudadanos de MERCOSUR. Ni el sector público, ni el sector comunitario, lograban hasta ese momento disputar las audiencias con programaciones atractivas y de calidad y en la mayoría de los casos las televisoras públicas no cubrían el 100% del territorio nacional. En el caso del sector público, su presencia fue reducida a lo estatal y subsumida de modo persistente a lo gubernamental, y si no alcanzó niveles de audiencia competitivos o cobertura territorial, en buena medida se debió a que estos objetivos no se fijaron como política de estado. En cambio, las políticas han apuntado a fortalecer la gestión del sector privado-comercial, que necesitó de la permanente asistencia del Estado para su desarrollo y expansión, ejemplo de ello son los permanentes ajustes a los marcos jurídicos nacionales que se realizan en los cuatro países durante los '90 para mejorar las condiciones de competitividad del sector a nivel internacional. Por su parte, el sector comunitario se abre camino enfrentando simultáneamente al Estado y al mercado. Estos actores generaron por diferentes vías un blindaje que impidió el desarrollo del sector comunitario: el Estado a través regulaciones restrictivas y/o excluyentes de los actores comunitarios, el mercado mediante la concentración de la propiedad y la centralización de la producción de contenidos, favorecido por legislaciones nacionales a medida, que en la práctica dejan fuera de juego tanto al Estado como al sector de la economía solidaria, únicos con capacidad de generar escala y competitividad.

Si analizamos comparativamente las legislaciones diseñadas para el sector social-comunitario queda en evidencia que se buscó restringir la actividad a su mínima expresión e inhibir el crecimiento del sector limitando su alcance y prohibiéndole la obtención de recursos mediante la comercialización de publicidad. Los casos emblemáticos fueron Paraguay y Brasil. En cuanto a Argentina y Uruguay, el sector permaneció desguarnecido e inhibido por ley hasta 2005 y 2007 respectivamente. Se han registrado otras experiencias de radiodifusión sonora que coexisten sin definir exactamente su pertenencia con uno los tres sectores. En el caso de Brasil se da el caso de las emisoras educativas que podríamos en principio vincular al sector público<sup>382</sup> pero que no han sido definidas por su propiedad sino por su finalidad y por lo tanto habilitan un modo ambiguo de explotación que incluye

---

<sup>382</sup> En relación al tipo de permiso otorgado y a la finalidad que persiguen podrían ser consideradas como parte del sector público, del mismo modo que ocurre en Argentina a partir de la sanción de la nueva ley 26.522, con las emisoras de este tipo vinculadas a Universidades y escuelas.

al sector privado, iglesias y políticos. De igual modo en Paraguay existen radios ciudadanas, que aunque proceden del sector comunitario han migrado a frecuencias comerciales aún cuando su finalidad es ciudadana y no poseen fines de lucro. Otro tanto ocurre con las emisoras religiosas que se han expandido en los cuatro países, particularmente las del culto evangélico, cuya gravitación abarca tanto emisoras comerciales como comunitarias. Por fuera de estos casos existen emisoras que, inscriptas como educativas o como comunitarias, son gestionadas por políticos con fines propagandísticos. De este modo encontramos que, aún considerando las especificaciones recomendadas por los Relatores de Libertad de Expresión en 2007<sup>383</sup>, la complejidad y diversidad de actores y medios es bastante mayor y las diferencias en algunos casos vuelven los límites difusos (Ver cuadro N° 20. Anexo 9).

---

### *VI.1.7 Variable 7: Modo de prestación del servicio de radiodifusión*

---

La radiodifusión es definida por Argentina, Paraguay y Uruguay como un servicio de interés público<sup>384</sup>. En el caso de Paraguay esta denominación se hace explícita en la reforma constitucional de 1992 y, más tarde, en la ley de telecomunicaciones; Uruguay y Argentina lo harán en sus respectivas leyes de radiodifusión. Brasil, en cambio presenta una cierta ambigüedad por cuanto formalmente en el CBT la radiodifusión fue definida como un servicio de telecomunicaciones, por lo tanto se consideró como servicio público. Sin embargo, en la práctica, el modo de prestación no se condice con los ejes centrales del servicio público si se observa la estructura de propiedad del sistema de medios: altamente concentrado y mayoritariamente comercial<sup>385</sup>. Tal como sostienen los investigadores brasileños Dos Santos y Da Silveira, el sistema de Brasil se encuentra “a medio camino entre el concepto clásico de servicio público –tal como se origina en la reglamentación británica– y un concepto más elástico de interés, necesidad y conveniencia pública originado en la

---

<sup>383</sup> Declaración conjunta sobre “Diversidad en la radiodifusión”, suscripta en diciembre de 2007 por los cuatro relatores sobre libertad de expresión y opinión de ONU, OEA, OSCE, CADHP.

<sup>384</sup> La TV de pago satelital al estar ubicada alternativamente en el sector telecomunicaciones o como sistema complementario de la radiodifusión es susceptible de ser considerada servicio público. La TV por cable en cambio, no ingresa en el régimen de servicio público en ninguno de los cuatro casos.

<sup>385</sup> Aún cuando el servicio público de radiodifusión admite un modo de prestación flexible que permita la explotación conjunta del Estado y el sector privado, exige sin embargo criterios de universalidad en la prestación del servicio, distribución equitativa del recurso, supremacía del bien social por sobre el beneficio económico, todas características que en el caso de este país no se cumplen.



reglamentación de Estados Unidos” (2007:79). A pesar de que en todos los países el Estado preservó las telecomunicaciones como monopolio natural, al menos hasta inicios de la década del '90, en el caso de la radiodifusión no se optó por un sistema de servicio público a imagen de los monopolios estatales europeos, sino que se buscó emular el *modelo liberal no intervencionista* (Míndez, 2001) desarrollado en Estados Unidos haciendo lugar a los inversores privados y a un régimen de sustentabilidad basado en la comercialización de publicidad. Aún cuando en los inicios de la actividad se registran intentos por promover la adopción de un modelo de servicio público<sup>386</sup>, estas ideas no prosperan pese a la fuerte presión que ejercerá la prensa gráfica que, desde ese momento, ve coartados los ingresos publicitarios que le garantizaban rentabilidad.

Como señala Mastrini:

“En América Latina el concepto de servicio público de radiodifusión no tuvo la misma importancia que en otros lugares del mundo (...) desde los inicios de la radiodifusión en casi todos los países de la región (con la excepción de Colombia y Chile) predominó un sistema netamente privado de carácter comercial. Paralelamente se desarrollaron sistemas de medios estatales que fueron puestos bajo la órbita de los gobiernos quienes los usaron mayoritariamente para difundir su propia imagen. Este uso de los medios estatales no contribuyó a fomentar el prestigio de los servicios públicos de radiodifusión en la ciudadanía latinoamericana. (...) Si a este hecho le sumamos que durante muchos años se sucedieran en América Latina dictaduras y golpes militares, la desconfianza respecto al manejo de los medios de comunicación por parte del Estado fue creciente” (2010).

Quizás valga señalar que en la base de la discusión entre servicio público e interés público se tensa una definición filosófico-política acerca de los sentidos que el Estado, en tanto formulador de políticas, le asignó a la radiodifusión. Según Mattelart, podemos situar la emergencia de la reflexión sobre servicios públicos en el siglo XIX, donde la comunicación en principio sólo se vinculará a los ferrocarriles, el correo postal, el telégrafo y las vías públicas. El autor nos recuerda que es el sociólogo belga César De Paepe quien en 1895 formula el primer debate en torno a las dos corrientes económicas que reflexionaban sobre el tema: “La escuela del *laisser-faire* que tiende a abandonar los servicios públicos a la iniciativa privada transformándolos en empresas y la escuela intervencionista que tiende a ponerlos bajo el control directo del Estado”. Agrega que, sobre esta tensión, De Paepe, hace más de un siglo sostenía que:

“El servicio público se fundamenta en un reconocimiento del carácter de utilidad general de una actividad. Una actividad general que no existiría si se esperase que viniera la iniciativa privada, bien porque sería desviada de su propio destino o bien porque constituya un monopolio que sería peligroso

---

<sup>386</sup> Tal el caso de la Comisión del '38 en Argentina. Ver Capítulo I.

abandonar en manos de particulares (...) el servicio público ha de ser doblemente público: 1) por llevarse a efecto mediante la cooperación directa o indirecta de todos; 2) al tener por finalidad, directa o indirecta, la utilidad de todos. El verdadero servicio público es pues público, a la vez por su sujeto y por su objeto” (1895 Citado por Mattelart 1996: 86).

Aún cuando no hay un acuerdo cerrado sobre lo que define a un servicio público, Mastrini señala que al menos son tres las características ampliamente consensuadas por la academia: *universalidad*, *continuidad* y *cambio*. La primera indica que el servicio debe llegar a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, la segunda que no debe ser interrumpida su prestación, la tercera que el servicio debe adecuarse a los cambios e innovaciones tecnológicas disponibles en una época. Existe un cuarto principio, el de *indivisibilidad*, que sirvió para fundamentar los monopolios naturales estatales durante mucho tiempo, pero que ha sido puesto en cuestión en la actualidad (2010).

En el caso de la radiodifusión se da una situación compleja porque se trata de un recurso de propiedad pública, finito, asignado a los estados para su administración equitativa, y basado en un concepto fiduciario que implica que el otorgamiento de una licencia es una especie de “voto de confianza” para el uso del espacio público (Dos Santos-Silveira, 2007), de modo que, en principio, parecería lógico encuadrar a la radiodifusión como servicio público.

Pero en América Latina la opción fue, con unas pocas excepciones, por el interés público, es decir por un sistema en el que el Estado tuviese una mínima injerencia y control sobre los radiodifusores, sobre la base del modelo americano de libremercado y los fundamentos de la Primera Enmienda sobre libertad de expresión. El resultado de importar un modelo a países en los que primaron gobiernos conservadores y, más tarde férreas dictaduras, disolvió de plano el precepto de la no injerencia. Pero además, en tanto este modelo impulsaba una explotación casi exclusivamente comercial fue, como afirman Dos Santos y Silveira “el comodín en la baraja” en el modelo de acumulación fordista (Op. Cit.), en tanto por una parte contribuyó en términos políticos la reproducción de la ideología capitalista al tiempo que movilizó a las masas para la conformación de la opinión pública que garantizara consenso social mientras que, en lo económico, creó un mercado de consumo de aparatos receptores y sirvió como instrumento de marketing para estimular el consumo masivo de bienes (Garnham, 1991).

La discusión sobre la radiodifusión como servicio público y sobre la relación que tienen con su prestación los estados y las organizaciones de la sociedad civil es un tema que no está saldado y necesita repensarse a la luz de nuevas condiciones políticas regionales. Probablemente el impulso dado

a las políticas sobre televisión pública en el seno de MERCOSUR pueda constituir una vía fértil. Mientras tanto, la región nos devuelve una instantánea en la que puede distinguirse con nitidez que la mayor parte de la información y la comunicación que circula en nuestros países es gestionada por empresas privadas, con fines de lucro. Esta situación se completa con deficiencias en el acceso, avance del modelo de pago, homogeneización de las agendas informativas y centralización de la propiedad de los medios, y pone en alerta sobre los riesgos que enfrenta la democratización de las comunicaciones. Su opuesto no es una intervención “totalitaria” del Estado, ya que el concepto de servicio público puede ser prestado por privados controlados por el Estado o por organismos ciudadanos independientes. Por lo tanto, lo que permanece como sustrato de una discusión inconclusa es el modo en que los países de la región gestionarán su radiodifusión en el futuro en base a un proyecto político de democratización.

---

### *VI.1.8 Variable 8: Participación de capitales extranjeros en la propiedad de medios permitida por ley*

---

Los servicios de radiodifusión, aún cuando siguieron un modelo comercial de explotación, fueron inicialmente otorgados para su explotación a ciudadanos nativos o nacionalizados. Del análisis histórico y comparado de las legislaciones de los cuatro países, se desprende que la participación de extranjeros fue expresamente prohibida en la titularidad de licencias. Paraguay es el único de los cuatro socios que inicialmente, con la ley de 1944, no realiza especificaciones, lo cual da lugar a la conformación de sociedades con presencia de capitales extranjeros, pero en 1963 cuando esta ley es reglamentada, la prohibición se hace explícita.

La decisión de preservar este recurso de la injerencia de extranjeros, obedeció a cuestiones de soberanía y seguridad nacional que fueron explicitadas en los fundamentos de las leyes que se sancionaron desde los inicios de la actividad y hasta la década del '80, inclusive. La consolidación del modelo neoliberal sumada a necesidad de expansión de los capitales nacionales y de ingreso a nuevos mercados de los capitales transnacionales cambiaron este cuadro histórico. Los estados fueron progresivamente cediendo a las presiones que impuso el mercado, y en esta dirección se modificaron las normativas vigentes haciendo lugar al ingreso de empresas y grupos extranjeros.

En Argentina el ingreso de capitales extranjeros se da a través de las empresas de TV por cable. El proceso se inicia en 1991 con la firma de un Tratado Bilateral de Promoción y Protección Recíproca

de Inversiones (TBI) con Estados Unidos mediante el cual se habilita la inversión de capitales norteamericanos en radiodifusión sin estipular topes o porcentajes haciendo valer el principio de nación más favorecida que rige en el protocolo del comercio bilateral a nivel mundial. Como ya fuera explicado, Argentina no gozó del mismo beneficio por cuanto su contraparte reservó la radiodifusión de los términos del acuerdo. Aún cuando contrariaba los términos de la ley de radiodifusión vigente N° 22.285, el acuerdo entró en vigor. Luego este procedimiento se perfeccionó con la reforma constitucional de 1994 que confiere estatus superior a la Constitución a los pactos internacionales suscriptos por Argentina. El movimiento se completó en 1999 con la reforma del Art. 45 inc. e de la ley 22.285 que impedía el ingreso de capitales extranjeros blanqueando desde ese momento el ingreso en los casos en los que el país hubiese suscripto acuerdos con terceros países que contemplaran tal posibilidad. Este punto resultó ambiguo por cuanto entre 1990 y 2000 Argentina rubricó 59 Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que pueden potencialmente reclamar igual trato en función de las normativas que regulan el comercio internacional. En el año 2003 se sanciona la ley N° 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales en la que se define que la propiedad de los medios de comunicación deberá ser de empresas nacionales permitiéndose la participación de empresas extranjeras hasta un máximo del 30% del capital<sup>387</sup>. Sin embargo, para esta fecha, las principales inversiones en medios de radiodifusión y TV por cable ya se habían efectuado. Albornoz y otros concluían en 2000 que el sector durante el último decenio había experimentado “un proceso de expansión, la incorporación intensiva de tecnología y la concentración de la propiedad de los medios. El arribo de cuantiosas inversiones de capital financiero internacional, afectó principalmente a la industria del audiovisual continuo y terminó con la administración artesanal de los medios de comunicación en poder de propietarios nacionales”. El proceso de desnacionalización –señalaban– se origina en el sistema de TV por cable y se verifica en la “transferencia de prácticamente la totalidad de los medios a los nuevos actores vinculados al mercado financiero” entre 1996 y 1998 (2000:181).

En Brasil, el ingreso de capitales extranjeros estuvo vedado por el Código Brasileño de Telecomunicaciones de 1962 y por la Constitución de 1988 hasta mediados de los '90. En el año 1995

---

<sup>387</sup> El artículo 45 inc. f de la ley 22.285 fijaba entre los requisitos para acceder a una licencia: “No tener vinculación jurídica societaria ni sujeción directa o indirecta con empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras, salvo que los acuerdos de reciprocidad suscritos por la República Argentina con terceros países contemplen tal posibilidad o que los contratos de cesión de acciones, cuotas o de transferencia de la titularidad de la licencia hayan sido celebrados con anterioridad a la fecha de entradas en vigencia de la Ley 25.750, y que se encuentren aprobados en la Comisión de Defensa de la Competencia”.

la nueva ley de TV por cable fija que *por lo menos el 51% del capital social con derecho a voto pertenecerá a brasileños nativos o naturalizados con más de 10 años de residencia* y, de este modo habilita el 49% restante para el ingreso de capitales extranjeros. La reforma no tocaba a la radio y TV abiertas que continuaron excluidas de la posibilidad de participación de inversores extranjeros. Este punto se salda en 2002 con una enmienda a la Constitución que permite desde entonces el ingreso de hasta un 30% de capitales extranjeros y reserva la titularidad de la licencia a nacionales. Del mismo modo que en Argentina, la TV por cable será la puerta de entrada por la que se filtren los capitales extranjeros, en parte porque al estar encuadrada en el sector de las telecomunicaciones en el caso de Brasil, se rige por las reglas del sector.

Paraguay, como hemos señalado, fija una prohibición explícita de ingreso en 1963 al reglamentar la ley de telecomunicaciones de 1944. Sin embargo, con la sanción de la nueva ley de Telecomunicaciones en 1995 –reglamentada en 1998–, se establece que “podrán ser titulares de licencia para la explotación del servicio de televisión, o hacer uso de ella a cualquier título, personas físicas de nacionalidad paraguaya o *personas jurídicas de derecho público o privado, constituidas en el Paraguay y con domicilio en el país*”. De este modo, la prohibición queda sin efecto. En cuanto a la TV por cable se regula por la ley 642 donde sólo se especifica “toda persona física o jurídica tiene libre e igualitario derecho de acceso al uso y prestación de servicios de telecomunicaciones, con sujeción a la presente ley y demás disposiciones que regulan la materia”. Por lo tanto, y al no existir reglamentación en contrario, se da por hecho que está permitida la participación de extranjeros en empresas de TV de pago.

Finalmente, en el caso de Uruguay no existe una normativa que habilite el ingreso de capitales extranjeros en sociedades de radiodifusión. En el caso de la TV por cable, existió una normativa ambigua que se sancionó en los inicios de la actividad y que rápidamente fue corregida por el Decreto N° 125/993 que retrotrae la situación y habilita para la titularidad de las licencias sólo a ciudadanos naturales o legales en ejercicio y con domicilio legal y permanente constituido en el país. Entre los fundamentos, el decreto asimila a la TV para abonados con “un servicio de telecomunicaciones complementario”. De todas formas se registra el ingreso de capitales extranjeros en el sector de la TV para abonados en el año 1997, aún cuando la ley lo prohibía explícitamente.

En cuanto a la radiodifusión comunitaria se prohíbe el ingreso de capitales extranjeros hasta 2007, inclusive, en los cuatro países (Ver cuadro N° 21. Anexo 9).

---

### *VI.1.9 Variable 9: Centralización de la propiedad de medios de radiodifusión*

---

Durante el período que se extiende entre 1991 y 2007 se verifican procesos de concentración de la propiedad y centralización del capital en el conjunto de las industrias culturales de los cuatro países. La radiodifusión no constituye una excepción (Mastrini-Becerra, 2006; Becerra-Mastrini, 2009; Bolaño-Brittos, 2007; Stolovich, 1991; Galperín, 1998). Las normativas nacionales han actuado al respecto por las dos vías posibles: acción u omisión.

En Argentina, la ley de radiodifusión 22.285 limitó la concentración –aún cuando este objetivo no fue explícitamente presentado– hasta el año 1989 cuando se sanciona la Ley 23.696 de Reforma del Estado que produce modificaciones estructurales alineadas con las prescripciones del llamado “Consenso de Washington” que incluían, entre otras: achicamiento del Estado, flexibilización laboral, reducción del gasto público y privatización de las empresas públicas<sup>388</sup>. En el sector de la radiodifusión se derogan el inc. c del art. 43 y los incisos a y c del art. 46 y se modifica el art. 45 en su inc. e. Con ello se eliminan los límites a la multiplicidad de licencias acumulables por zona geográfica y el impedimento para acceder a la titularidad de frecuencias que la ley de 1980 fijaba a las empresas graficas. El cambio en la matriz normativa continúa a partir de ese momento en una dirección que buscará flexibilizar las barreras de acceso a licenciatarios comerciales, mejorar las condiciones de inversión y favorecer las alianzas estratégicas en el sector privado comercial, particularmente de los grupos multimedia que se conforman desde entonces. Entre las reformas específicas a la ley 22.285 se destacan la autorización para formar redes de programación, el incremento del número máximo de licencias por licenciatario de 4 a 24, la autorización para agrupar los minutos de publicidad permitidos por hora en bloques horarios de acuerdo al prime-time y el ingreso de capitales extranjeros. Así el Estado brindó lo que Becerra llama “hiper-seguridad jurídica”, pero además complementó su rol de sostén indiscutido del sector privado-comercial a partir de un extenso repertorio de “ayudas”, algunas

---

<sup>388</sup> Las políticas de reforma impulsadas por el denominado Consenso de Washington fueron formuladas originalmente en 1989 por John Williamson en un documento titulado "What Washington Means by Policy Reform". Se trató de un programa originalmente diseñado para América Latina que incluyó medidas económicas tales como el disciplinamiento fiscal, un reordenamiento del gasto público, una reforma impositiva, la liberalización de los tipos de interés, un tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio internacional, la liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, el impulso de la privatización, la desregulación y los derechos de propiedad. Disponible para su consulta en: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>.

más explícitas y otras solapadas, que se vertebraron con leyes complementarias, DNU, o medidas específicas direccionadas hacia el sector<sup>389</sup>. Martín Becerra afirma que:

“El Estado es el verdadero artífice de la estabilidad económica de muchos medios comerciales en la Argentina. Estos no habrían sobrevivido a sucesivas crisis sin el diligente auxilio prestado por sucesivas administraciones a través de la periódica condonación de deudas fiscales y provisionales, la venta de pliegos de televisión y radio a precios irrisorios, el socorro financiero para evitar la convocatoria de acreedores, la desgravación impositiva, los subsidios eléctricos, los regímenes de competitividad, la extensión de plazos de explotación del negocio, el congelamiento de la venta de pliegos para permitir el ingreso de competencia en mercados cautivos, el incumplimiento de obligaciones de inversión como el soterramiento del cable, la tolerancia con la precarización laboral” (Becerra, 2009a:25).

El estrecho vínculo entre el Estado y el sector privado comercial es una constante que se verifica en los cuatro casos analizados, aunque con particularismos. En Brasil, por ejemplo, aún cuando el ingreso de capitales extranjeros habilita la expansión del sector de la TV de pago en 1995, no opera una reestructuración en la conformación de los grupos nacionales de radiodifusión sino hasta 2002. Los procesos de centralización de la propiedad se han visto favorecidos, por la falta de regulaciones esenciales como la del artículo 220 de la Constitución que explicita que “los medios de comunicación social no pueden, directa o indirectamente, ser objeto de monopolio o oligopolio” y por la inexistencia de restricciones a la propiedad cruzada. Por otra parte la ley habilita la conformación de redes de programación que distribuyen una programación elaborada en los centros urbanos más importantes del país (San Pablo y Río de Janeiro) y, por lo tanto, la homogeneización de los contenidos es alta y se ha desenvuelto sin trabas. A diferencia de Argentina los grandes medios de radiodifusión nacional están gestionados por capitales nacionales con una cuota de participación extranjera de hasta el 30%. De modo que las membresías nacionales han logrado expandirse reteniendo los medios en sus manos, tal el caso de Roberto Marinho con Globo, Silvio Santos con SBT, Carlos Saad con Bandeirantes y por otra, parte la Iglesia Universal del Reino de Dios, con Record, también conformada por capitales nacionales. En el caso de la TV de pago, y en tanto la ley

---

<sup>389</sup> Probablemente una de las medidas más significativas para ilustrar esta situación sea la renovación de las licencias de los dos principales canales de aire de alcance nacional, el 13 y el 11, en el año 2004. En el primer caso, el canal, propiedad del Grupo Clarín, contaba ya con una renovación automática de 10 años en caso de que la emisora no presentara problemas patrimoniales ni mostrara una conducta infractora ante el COMFER. En cuanto a la licencia del Canal 11 la prórroga no hacía referencia a los actuales dueños (Grupo Telefónica) sino a los licenciarios originales (Enfisar y Televisoras Provinciales, dos sociedades anónimas de capital nacional compradas por la empresa española). Esto fue así porque la titularidad de la licencia entraba en contradicción con los términos que fija la ley 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales. Marino, 2010. Informe técnico para AMARC.

habilitó una participación de hasta el 49%, la influencia ha sido mayor. Se destaca, en esta línea, el Grupo Abril asociado a MTV de capitales norteamericanos. También encontramos que pese a la explícita prohibición a los parlamentarios que establece la Constitución para la explotación de licencias de radiodifusión en sus Arts. 54 y 55, se verifica la titularidad de un gran número de funcionarios, directamente o por vía indirecta de sus familiares o testaferros; incluso una parte importante de estos funcionarios participa de la comisión parlamentaria encargada de recomendar y convalidar el otorgamiento de licencias.

En el caso de Paraguay, la expansión del sector y la centralización han sido posibles aún con legislaciones modernas diseñadas durante los primeros años de la década del '90: la Constitución sancionada en 1992, y la ley de Telecomunicaciones de 1995. En cuanto a la primera, se trata de un documento garantista, que inscribe sus preceptos en la tradición del derecho internacional público, e incorpora con jerarquía equivalente a la Constitución a los tratados y pactos internacionales en la materia. Se reconoce allí que el Estado debe garantizar un acceso equitativo, libre y público al espectro en el marco de la libertad de expresión y que la ciudadanía tiene derecho a recibir información “veraz, responsable y ecuánime”. Sin embargo, según lo informaron organizaciones internacionales como Transparencia Internacional, durante el período analizado se registran en este país los niveles más altos de corrupción de la región tanto en la prensa como en los poderes públicos. Esta situación se desagrega en una serie de prácticas que vulneran y subvierten el sistema normativo vigente. Además, en tanto la reglamentación de la Ley de Telecomunicaciones de 1995 habilita el ingreso de capitales extranjeros, el juego se hace extensivo, ahora por vía de la legalidad, a empresarios y grupos de medios que han ocupado lugares centrales en la oferta de televisión de pago – tal el caso del Grupo Clarín de Argentina, propietario de las tres cadenas de distribución de cable del país– y en medios de radiodifusión –como en el caso del empresario Ángel González a quien se le atribuye la propiedad, a través de testaferros, de los canales SNT Cerro Corá y Paravisión y de estaciones de radio–. Completan el cuadro de centralización de la propiedad los empresarios nacionales que, procedentes de otras ramas de la industria, han invertido a partir de principios del 2000 en el sector de la radiodifusión como Antonio Vierci (titular de Canal 4, que ingresa al negocio en 2003) y Christian Chena (titular de Canal 13, que inicia su actividad en el rubro en 2004).

En cuanto a Uruguay, la centralización de la propiedad se ha dado desde los inicios del sistema en torno a “los tres grandes”. El Estado no permitió el ingreso de capitales extranjeros por



ley hasta la actualidad, pese a ello se verifica la presencia del Grupo Clarín de Argentina en la explotación del servicio de TV de pago y organizaciones civiles han denunciado la presencia mediante testaferros del empresario Ángel González en la gestión de radiodifusoras del interior del país. A diferencia de los otros socios, la estructura de propiedad no fue alterada de modo sustantivo por la conformación de nuevos grupos nacionales o internacionales, por el contrario, muchos de los grupos departamentales censados por Stolovich en su trabajo publicado en el año 1991 han sido absorbidos por alguno de los tres grupos hegemónicos (Ver cuadro N° 22. Anexo 9).

---

#### *VI.1.10. Análisis cualitativo comparativo*

---

Los países que integran MERCOSUR presentan similitudes y diferencias significativas en cuanto a los modos de concebir y gestionar sus políticas de radiodifusión. Considerando el período que transcurre entre 1991 y 2007 podemos afirmar que en todos los casos se verifica la presencia mayoritaria del sector privado comercial en la explotación del servicio. Esto fue posible en tanto el sector cuenta –gracias a los buenos oficios de los estados– con una situación de “hiper-seguridad jurídica” que garantizó condiciones indispensables de legalidad, pero además adecuó la normativa a las necesidades de expansión del sector, favoreciendo de este modo un tipo de servicio que se ha consolidado en torno a la obtención de lucro. Sumado a ello allí donde han existido normativas que buscaron imponer ciertos límites a la concentración de la propiedad como regular el acceso a las licencias, fijar períodos de concesión, exigir autorizaciones para realizar transferencias de licencias, inhibir el ingreso de capitales extranjeros o limitar sus porcentajes de participación, entre otros aspectos, la ley fue vulnerada en la práctica. Como contracara, se han verificado restricciones al acceso del sector social comunitario. Estos límites fueron impuestos durante el período de dos modos: por vía legal, mediante normativas que restringieron en potencia, número de frecuencias y autosustentabilidad de las emisoras comunitarias (casos Paraguay y Brasil) y por la vía de mantenerlas por décadas en situación de ilegalidad (casos Argentina y Uruguay). Sobre este punto podemos arriesgar que las legislaciones sobre el sector comunitario sancionadas en 1995 en Paraguay y 1998 en Brasil tienden a circunscribir y minimizar la presencia del sector en la vida

pública del país, mientras que aquellas producidas en Uruguay en 2007 y Argentina en 2009<sup>390</sup> –con el antecedente de la reforma de 2005– se inscriben en un cambio de estatus y determinan la modificación del peso político del sector al reconocerlo en igualdad de condiciones frente a otros actores sociales y fijar –en ambos casos– un 33% de reserva del espectro. Este cambio puede ser productivamente leído a la luz de la experiencia internacional que tiene lugar desde mediados del 2000, en particular la Declaración sobre Diversidad en la Radiodifusión suscripta por los Relatores de Libertad de Expresión de las principales organizaciones internacionales en 2007 y el reconocimiento del tercer sector de la radiodifusión por parte de la Unión Europea en 2008. Se verifica en este sentido un estudio comparado de las tendencias legiferantes a nivel internacional tanto en el proceso de elaboración de la norma comunitaria en Uruguay cuanto en el cambio de la legislación argentina. En este último caso, además, se recupera en un diálogo diferido la iniciativa de reservar un 33% del espectro instituida por Uruguay para el sector comunitario.

Dentro de las similitudes significativas incluimos, además, una débil presencia de medios públicos en un sentido estricto, vale decir sin significativa injerencia del gobierno de turno en la orientación ideológica de la programación que emite el medio. Las primeras experiencias en esta dirección tienen lugar a partir de canales de televisión culturales y/o educativos. Si trazamos una secuencia histórica el antecedente más remoto en televisión educativa se desarrolla en Brasil durante la década del '60. Pero de algún modo esta es una diferencia significativa con respecto de los demás países. Si consideramos, en cambio, las propuestas que se han autonominado como “públicas” y han buscado explícitamente desplazarse de la injerencia directa de los gobiernos durante el período de análisis<sup>391</sup> podemos reiniciar la serie en Uruguay con el canal TV Ciudad fundado en 1995 en la Ciudad de Montevideo, una propuesta que además de cultural y educativa buscará posicionarse en temas informativos y de actualidad. Luego, en 2005, se crea Canal Encuentro en Argentina, y completando el arco –aunque un tanto desfasado respecto del período de análisis– el canal educativo y cultural Arandú Rape, en Paraguay. Estas tres propuestas se emparentan asimismo por el vehículo que escogen los estados para distribuir las entre la ciudadanía: la televisión de pago. De modo que, ya en su origen el acceso a esta incipiente oferta de TV pública es restringido y no se presta en régimen

---

<sup>390</sup> Aún cuando formalmente la normativa referida se encuentra por fuera del período de análisis, la incluimos a fin de completar un mapa de cambios que si bien se inicia en 2005 mediante la reforma del artículo 45 de la ley 22.285, sólo se torna significativo en 2009 a partir de la sanción de la nueva ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

<sup>391</sup> Con la salvedad del caso Brasil, desde los inicios de la radiodifusión en cada uno de los países.

de servicio universal. Hacia el final del período se produce una diferencia significativa respecto de la radiodifusión pública: Brasil lanza EBC y con ello instaura el desafío nacional pero también regional de una televisora pública independiente del gobierno y de alcance nacional, que según se promete llegará por aire y deberá ser retransmitida por los sistemas de pago. La distancia sustantiva que existe con las llamadas televisoras públicas de Argentina y Uruguay radica en que en estos dos países las radiodifusoras públicas continúan bajo la órbita del gobierno tanto en la estructura institucional cuanto en los lineamientos vinculados a las políticas de programación. Pese a los intentos de diversificación de la programación que han enriquecido y mejorado la calidad de las pantallas públicas tanto en el Canal 7 de Argentina, cuanto en el Canal 5 de Uruguay, en lo relativo a contenidos educativos, culturales y de entretenimiento, los programas políticos y los informativos aún adoptan una línea editorial marcadamente oficialista. Aún cuando la normativa sancionada en Argentina en 2009 diferencia los medios públicos de los estatales, y estos de los gubernamentales, su aplicación no termina de ser lo suficientemente distintiva. En cuanto a Paraguay no posee televisión estatal, ni pública, por fuera del canal Arandú Rape.

La definición de este cuadro de situación, no debería hacernos perder de vista que durante el período de análisis se registra a nivel de los cuatro socios de MERCOSUR un “estado de conciencia” creciente sobre la necesidad de fortalecer un ecosistema de medios con la presencia de tres sectores en igualdad de condiciones, y que, en el caso de Paraguay, el gobierno de Fernando Lugo tenía entre sus proyectos más ambiciosos crear una televisión pública para el país. De modo que, aún con las marchas y contramarchas que se verifican a lo largo del período, las modificaciones en el sistema de medios que se empiezan a insinuar desde 2007 (creación de EBC en Brasil, sanción de la ley de radiodifusión comunitaria en Uruguay, sanción de una nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina en 2009, modificación del Reglamento de Radiodifusoras Comunitarias y creación de canal educativo y cultural en Paraguay en 2009) podrían marcar transformaciones si logran crecer y consolidarse.

Durante la década del '90 los cuatro países experimentaron un giro en sus políticas de radiodifusión, asociada a los cambios en el mercado a nivel mundial. En el caso de la TV se produjo una escisión entre TV de aire (abierto y gratuito) y TV de pago (*pay per view*). Se inició de este modo una convivencia entre dos lógicas opuestas, que están en la base de las discusiones sobre la democratización de las comunicaciones y se vinculan con las restricciones al acceso. Numerosos

autores han caracterizado estos dos tipos de televisión en base a lo que denominan, siguiendo a Garnham, modelo *fordista* y *postfordista*. En el modelo fordista, el Estado impulsaba el desarrollo de infraestructura y un desarrollo tecnológico paulatino con el fin de garantizar la expansión de un mercado de consumo. Así, la TV hertziana se caracterizó por una oferta generalista de programación en términos de punto-masa. El modelo post-fordista de televisión, en cambio, desplaza la innovación hacia el sector privado y busca la convergencia de servicios entre radiodifusión/telecomunicaciones e informática. El ejemplo de este modelo es la TV para abonados (Cable, satélite, DTH, MMDS) en la que se ofrecen contenidos segmentados y un acceso restrictivo garantizando de este modo la expansión del modelo de pago (Garnham, 1991; Caparelli, 1999; Bolaño, 2007). En los países analizados, y tal como sostienen Caparelli y Dos Santos, “la implantación de nuevas tecnologías de la televisión siguió la política del hecho consumado”. La televisión por abono fue implantada, comenzó a funcionar y sólo entonces el Estado creó una legislación nueva o reformó una antigua (2000:44).

En el año 2000, cuando había transcurrido la mitad del período de análisis demarcado para esta investigación, los autores verificaban que “mientras que la Argentina y Paraguay presentan una legislación precaria con aires de *laissez faire*, Uruguay permite la creación de un monopolio y Brasil aprueba, a principios de 1995, una legislación resultante de la participación de sectores organizados de la sociedad civil” (Caparelli, Dos Santos, 2000:39). De modo que, a pesar de que los cuatro países realizaron intervenciones para adecuar –creando o modificando las reglas de juego– sus marcos normativos, existieron diferencias significativas en los modos.

Tal como sostiene Galperín, al comparar los casos de Argentina y Brasil, los diseñadores de políticas tuvieron en mente objetivos semejantes tales como generar ingresos –mediante subastas, privatizaciones, apertura de nuevos mercados– y desarrollar mercados competitivos. Pero para ello debían satisfacer a los inversores que reclamaban estructuras institucionales renovadas y normativas ajustadas al nuevo entorno. Por esta razón, entre 1989 y 1997 se verificarán reformas consecutivas en las estructuras normativas e institucionales de los cuatro países<sup>392</sup>. Si se compara lo ocurrido por ejemplo entre Argentina y Brasil las diferencias resultan notables. Mientras Brasil produce una

---

<sup>392</sup> Creación de CONATEL y de nueva ley de Telecomunicaciones en 1995 en Paraguay, creación de ANATEL y nueva ley de telecomunicaciones en 1997 en Brasil, modificaciones en el marco regulatorio sobre radiodifusión que incluye a la TV por cable como servicio complementario en Argentina a partir de 1989. Creación de marco regulatorio específico para la TV para abonados en 1990 que inicialmente permitía el ingreso de capitales extranjeros, luego rectificado en 1993.

legislación específica consensuada por los tres sectores de la radiodifusión, Argentina permite el ingreso de capitales extranjeros y la expansión de los grandes operadores generando al cabo de una década una hiper concentración del mercado en la que más del 70% del mercado quedará en manos de dos empresas (luego fusionadas en una). Los procesos de elaboración de ambas normativas transitaron caminos casi opuestos. Mientras en Brasil se produjo desde una mesa de concertación a la que se sentaron representantes de las cámaras empresariales, representantes de la sociedad civil y el gobierno, en el caso de Argentina las normativas se fueron ajustando a “demanda” según lo requerían los inversores, no hubo participación alguna de la sociedad civil, ni se consiguieron beneficios para el conjunto social.

En Brasil se constituye una red única de uso común integrada al Sistema Nacional de Telecomunicaciones (a la manera de los *common carriers* norteamericanos); en Argentina, cada empresa instala sus propias redes y, de este modo, consigue monopolizar la explotación en su zona de influencia impidiendo el uso de infraestructura a otros posibles operadores. Por otra parte, a diferencia de nuestro país, Brasil autorizó a las redes locales la prestación de servicios de telecomunicaciones. En este país se diferenció entre operadores (transporte) y programadores (contenido); en Argentina esto no ocurrió, con lo cual el operador pudo negarse sin dificultad a transportar los contenidos producidos por sus competidores o, a la inversa, pudo transmitir sólo por su red los contenidos producidos por sus empresas asociadas. El caso de la monopolización de las transmisiones de los torneos de fútbol por la empresa propietaria del servicio de mayor penetración durante el período de análisis resulta un ejemplo contundente. En Brasil, finalmente, la ley clasificó a los canales de cable en cuatro tipos: a) básicos de utilización gratuita, b) destinados a la prestación eventual de servicios, c) destinados a la prestación permanente de servicios y d) de libre programación del operador, lo cual significó reservas para canales legislativos, educativos, universitarios y comunitarios. En Argentina no se tomaron previsiones de este tipo.

Por ello coincidimos con Galperín cuando afirma que:

“Un proceso de reestructuración gradual y transparente –como en el Brasil– produce un régimen regulatorio más efectivo. La Argentina es un ejemplo paradigmático de un país en el que el ritmo de cambio en los mercados no ha sido acompañado por cambios institucionales en el aparato de regulación. Esto ha resultado en una estructura industrial híbrida en la cual los nuevos mercados funcionan casi al margen de toda regulación y en la que el Estado ha resignado sus competencias en materia de políticas comunicacionales” (Galperín, 2000:175).

Sabemos que los estados definen, en última instancia, las políticas de comunicación y las leyes en las que se articularán. Sin embargo, el motor de estos cambios puede originarse en el mercado –como hemos visto en el caso de la TV fordista y post-fordista– y también puede ser impulsado desde la sociedad civil. Uno de los hallazgos a los que arriba este estudio es que pese a la recomposición institucional y normativa que produjeron en la década del '90 las políticas neoliberales de radiodifusión, en los primeros años del 2000 empiezan a vislumbrarse indicios de un cambio de rumbo que en el mediano plazo, nos señalan una modificación en la lógica de diseño de las políticas públicas.

Probablemente esta emergencia deba vincularse con procesos de maduración social y política forjados desde el retorno de la democracia en cada uno de los cuatro países<sup>393</sup>. En el período que va de 1983 a 1989 distintos movimientos nacionales procedentes de la sociedad civil se agruparon para reclamar –en la estela de las conquistas internacionales y las definiciones que el NOMIC había realizado ya en 1980– acceso y participación en los medios de radiodifusión para una efectiva democratización de las comunicaciones. Desde entonces, y hasta mediados de los '90, los radiodifusores del sector social-comunitario emitieron en forma clandestina puesto que las leyes de sus respectivos países los consideraron ilegales. Como hemos señalado, esta situación se empieza a modificar –aunque de un modo deficiente– entre 1995 y 1998 con las legislaciones de Paraguay y Brasil, respectivamente, que habilitan al sector comunitario pero le imponen numerosas restricciones que inhiben antes que posibilitan el acceso plural y la participación. Sólo hacia el final del período Uruguay irrumpe en la región con una legislación que ha sido calificada por expertos en la materia como “ejemplar” y Argentina hará otro tanto dos años más tarde.

En esa década, el sector social comunitario crece, se organiza social y políticamente y logra establecer vínculos por fuera de las fronteras nacionales. Se produce una integración “virtuosa” que hará posible la circulación de saberes y experiencias, pero además permitirá unificar demandas y fortalecer la lucha por una comunicación democrática.

Son representativas en el plano regional organizaciones como ALER (Asociación Latinoamericana de Educación Radifónica), AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias) y OCLAC (Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación). Cada una de ellas contribuyó, desde un perfil diferenciado, a vertebrar a un sector que fronteras

---

<sup>393</sup> Argentina 1983, Brasil 1985, Uruguay 1985 y Paraguay 1989.

adentro se encontraba marginado, excluido e ilegal. ALER –la más antigua– surge en el año 1972 a partir de la reunión de 18 radios de la iglesia católica dedicadas a la alfabetización a distancia que, con esta asociación, buscaron mejorar sus prácticas y lograr apoyo económico internacional para su misión. Con los años su perfil estrictamente educativo se amplía hacia el campo popular, avanzando de este modo hacia un proyecto político y social crítico que combatirá a las dictaduras y que, desde la investigación, la formación y la reflexión conjunta buscará incidir en las políticas de comunicación nacionales. La propia organización lo expresa así:

“El cambio de ALER también se dio en su constitución. De ser en la práctica una asociación de radios ‘de inspiración católica–cristiana’, pasó a ser una de radios “de inspiración cristiana y/o humanista”, con lo cual acogió a instituciones no necesariamente ligadas a proyectos de la iglesia. Desde entonces empezaron a participar en la asociación radios comunitarias que se habían desarrollado en varios países de América Latina cuyos objetivos coincidían con los de ALER en la búsqueda de construir sociedades más justas y dignas. A principios de los años ‘90, las radios que conforman ALER se plantearon la necesidad de constituirse en redes radiofónicas con la finalidad de aumentar la incidencia en la sociedad y dar más poder a la voz de las mayorías del continente. Así, desde 1997, ALER tiene un servicio radiofónico de interconexión intercontinental, cuyos soportes principales son el satélite y la Internet” (ALER, 2009).

El Sistema Intercontinental de Comunicación Radiofónica (SICR)<sup>394</sup> que ALER sostiene desde 1997 es una apuesta política a la comunicación regional que no tiene parangón entre los países que integran la región MERCOSUR y deja en evidencia nuestro supuesto acerca de que el tema no ha sido puesto en agenda por los estados que integran la unión regional, al punto que no aparece como una prioridad, o como un tópico inmediato a ser abordado.

AMARC nace en 1983 en Montreal, Canadá, por iniciativa de un grupo de radialistas comunitarios. En 1986 se convierte oficialmente en asociación y en 1988 en ONG. En la actualidad es reconocida como una ONG Internacional, laica y sin fines de lucro. Esta organización milita desde sus orígenes por el derecho a la comunicación y establece entre sus miembros una red de solidaridad internacional desde el año 1992. Ya desde esta época AMARC agrupa a movimientos locales con fuerte vínculo a través de sus oficinas regionales. Agrupaba hacia fines del 2010 a 3.000

---

<sup>394</sup> El SICR posee, según se informa en la página web de ALER, “8 up links o estaciones terrenas, lo que permite una cobertura de Centro y Sur América, así como de la parte sur de Norteamérica. Esto representa para el Sistema trabajar, actualmente, con 187 receptores satelitales, distribuidos de la siguiente manera: Argentina 17, Bolivia 16, Colombia 9, Costa Rica 7, Chile 5, Ecuador 40, El Salvador 17, Guatemala 4, Honduras 3, México 9, Nicaragua 3, Panamá 3, Paraguay 8, Perú 25, República Dominicana 7, Uruguay 1 y Venezuela 13. Adicionalmente, ALER cuenta con 117 afiliadas que también se enganchan al satélite, lo que permite decir que contamos con el sistema satelital más importante de América”. ALER, 2009.

miembros y asociados en 110 países. Su objetivo fundamental es “apoyar y contribuir al desarrollo de la radio comunitaria y participativa de acuerdo con los principios de solidaridad y la cooperación internacional” (AMARC, 2009). En América Latina y el Caribe inicia sus actividades en 1990. En la actualidad AMARC-ALC cuenta con cerca de 400 asociadas, 18 Representaciones Nacionales y un Consejo Regional con representación de las Subregiones (Países Andinos, Centroamérica, Cono Sur, México, Brasil y Caribe). Sus actividades se expanden hacia áreas estratégicas como la gestión de la agencia de noticias “Púlsar”, con filiales en diferentes países, y el Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación, ambos enfocados hacia el interés de las radios comunitarias, sociales y populares.

La OCLACC, por su parte, fue creada en el año 1987 y reúne a las tres organizaciones católicas de comunicación de América Latina y el Caribe: Unión Católica Latinoamericana de Prensa (UCLAP), Organización Católica Internacional del Cine y el Audiovisual para América Latina (OCIC-AL) y la Asociación Católica Latinoamericana para la Radio, la Televisión y Medios Afines (Unda-AL). Entre sus objetivos se destaca la voluntad de “incidir en la sociedad civil y en las políticas de comunicación de los estados, instituciones e iglesias locales” (OCLACC, 2009). Su labor ha conseguido vincular de modo productivo la labor de los radiodifusores con la reflexión académica del campo de la comunicación. Se ocupa además de tareas de capacitación y educación.

Vemos como estas organizaciones regionales que articulan al sector popular, social y comunitario tienen en común la búsqueda de incidir en políticas de comunicación y la promoción de vías alternativas de información, capacitación y encuentro. De algún modo ellas han constituido un horizonte de referencia para las organizaciones del sector comunitario de cada uno de los países que analizamos. Ya sea por estar directamente asociadas o por haber establecido contactos y accedido a los documentos y manuales de capacitación que las organizaciones regionales produjeron a lo largo de los años, el sector comunitario nacional ha podido entablar vínculos referenciales indispensables que le han permitido acceder a un saber en común y en un sentido directo o indirecto consolidarse como actor político.

Al revisar los documentos de base que sirvieron como fundamento de las principales reformas en políticas públicas de comunicación con las que cierra el período de análisis se encuentra en todos los casos la presencia protagónica del sector social comunitario. En Argentina, FARCO junto al colectivo La Tribu (radiodifusora comunitaria) serán los principales impulsores del



documento conocido como “*21 puntos para una nueva ley de radiodifusión para la democracia*” presentado públicamente por la llamada Coalición por una Radiodifusión Democrática en el año 2004 y que constituye la base de la recientemente sancionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

En Brasil, la convocatoria a una Conferencia Nacional de Comunicación es, en parte, la respuesta a una demanda que llevan desde hace más de una década organizaciones como el FNDC, el colectivo Intervozes, AMARC Brasil y Abraço.

En Uruguay, la creación de la Ley de Radiodifusión Comunitaria responde a un proyecto que lideró desde mediados de los '90 AMARC Uruguay junto a otras organizaciones sociales como IELSUR.

En Paraguay, la modificación del reglamento de radiodifusoras comunitarias responde a una demanda realizada por el sector comunitaria a través de sus gremios: COMUNICA, Red de Radios Populares y CONARCOP.

Estas organizaciones han conseguido sistematizar y hacer circular propuestas programáticas que buscan incidir en las políticas de comunicación de sus respectivos países con ejes muy próximos entre sí que se inscriben en la estela del derecho público internacional en la materia. Entre ellas, destacamos dos documentos producidos entre 2004 y 2008, hacia el final del período de análisis, porque entendemos que en ellos se condensa un ideario que logró sintetizar un núcleo común que excede largamente las fronteras nacionales y que en lo inmediato ha permitido incidir en las agendas públicas nacionales con hechos concretos, como las reformas legislativas referidas. Además, aquí se vislumbra el germen de los cambios por venir. En primer lugar, consideramos los *21 puntos para una nueva ley de radiodifusión para la democracia* del año 2004, un documento que surge de la reflexión del sector no lucrativo/comunitario pero que rápidamente se extiende y encuentra adhesiones en universidades, sindicatos, intelectuales, centrales de trabajadores y organizaciones sociales. Los ejes propuestos son elaborados sobre la base de una experiencia de carencias y exclusiones en el acceso y la participación de numerosos actores en la radiodifusión. Pero, a su vez, se inspira en el derecho público internacional refrendado por nuestro país y todos los países que integran el MERCOSUR en tratados y pactos sobre libertad de expresión y derechos humanos. Los “*21 puntos...*” funcionan como un decálogo de principios elementales para una radiodifusión democrática en el que son incluidos los tres sectores de la radiodifusión.

Del análisis del documento surge que: se funda en declaraciones derechos humanos (puntos 1 y 2), propone un tratamiento de la radiodifusión por fuera de la simple lógica mercantil y la define como patrimonio común de la humanidad, encomendando al Estado su administración (puntos 2 y 4), define tres tipos de prestadores del servicio y los habilita en igualdad de condiciones (puntos 5, 11), diferencia medios públicos de gubernamentales (punto 12), establece la necesidad de fijar límites a la concentración de la propiedad y de la propiedad cruzada (puntos 6 y 8), protege al sector social comunitario mediante una reserva de espectro del 33% en todas las bandas de frecuencia (punto 13), busca resguardar a los públicos mediante la creación de la figura del Defensor del Público (punto 20), ampara a los trabajadores de los medios (puntos 7 y 8), busca garantizar a las audiencias pluralismo y diversidad (puntos 2, 5 y 18), promueve la inclusión de contenidos de producción local (puntos 16 y 18), impone límites a funcionarios en ejercicio y militares, entre otros (punto 10), y busca transparentar la distribución de la pauta publicitaria oficial (punto 3)<sup>395</sup>. Estos principios fungieron como sustrato filosófico-conceptual para la creación de la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 que regula la radiodifusión en Argentina desde octubre de 2009.

El segundo documento fue producido específicamente por AMARC y presentado ante la CIDH en 2008 con la intención de promover por parte de este organismo la creación de un Estándar Americano para Radiodifusión Comunitaria. La propuesta se denomina “*14 Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre radio y TV comunitaria*”. Tal como se explica en su presentación:

“El documento es resultado de la investigación ‘*Mejores prácticas sobre marcos regulatorios en radiodifusión comunitaria*’, realizada en 29 países de los cinco continentes para identificar los marcos legales y políticas públicas dirigidas a reconocer y promover la radio y TV comunitarias. El objetivo fue construir una herramienta útil para que la sociedad civil incida en la definición de políticas públicas y marcos regulatorios en radiodifusión, orientadas a lograr el reconocimiento y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información a través de los medios comunitarios (...) Estos Principios buscan ser un insumo fundamental para dar cumplimiento a una de las recomendaciones de la Declaración sobre diversidad en la radiodifusión elaborada en diciembre de 2007 por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de opinión y de expresión, junto al Representante de la OSCE sobre Libertad de los medios de comunicación y los relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). En la misma se afirma que la radiodifusión comunitaria debería estar “expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación”, beneficiada por “procedimientos

---

<sup>395</sup> El documento completo puede consultarse en el anexo N° 8 de esta tesis.

equitativos y sencillos para la obtención de licencias”, permitirles acceso a publicidad y no establecer obstáculos técnicos para acceder a la radio y la TV” (Documento AMARC, 2008)<sup>396</sup>

Los *14 principios* definen las libertades de expresión, información y comunicación en tanto derechos humanos fundamentales garantizados por tratados internacionales señalando que deben ser reconocidos por todas las sociedades democráticas. Sus contenidos, consideran la necesidad de definir tres sectores en la radiodifusión. Abordan fundamentalmente la radiodifusión sin fin de lucro, definiendo características, objetivos, reservas de espectro, estrategias de financiamiento y sustentabilidad y criterios de evaluación entre otros parámetros que no sólo definen una identidad colectiva sino que además son susceptibles de orientar políticas públicas vinculadas al sector<sup>397</sup>.

Este documento fue presentado ante la CIDH el 3 de mayo de 2008, con el aval de numerosas organizaciones regionales de periodistas, derechos humanos y libertad de expresión. Entre ellas: Artículo 19, Federación Internacional de Periodistas, Reporteros Sin Fronteras, IPyS (Instituto Prensa y Sociedad) de Perú, CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) de Argentina, FLIP (Fundación para la Libertad de Prensa) de Colombia, Interveozes de Brasil, ADC (Asociación por los Derechos Civiles) Argentina, Observatorio de medios FUCATEL (Fundación para la Capacitación e Investigación en Televisión y Técnicas Audiovisuales) de Chile, ALER y OCLACC. Durante la audiencia, el jurista argentino Damián Loreti, asesor legal de AMARC, situó en un marco comparativo regional e interregional la pertinencia y oportunidad histórica de idear para América un estándar que garantice equidad en el acceso y la participación a sectores históricamente excluidos de la prestación de servicios de radiodifusión. Estos fueron sus argumentos:

“Señor Presidente, señores comisionados, señora relatora: El contexto en el cual estamos planteando estos principios tiene algunas particularidades, uno de ellos es la Directiva audiovisual europea que compromete a los países [de la Unión Europea] a que en 18 meses cambien su legislación respecto de lo que actualmente se entiende como radio y televisión. También están habiendo cambios a nivel constitucional en algunos estados del continente [americano] y además hay procesos legislativos para su modificación en marcha o se han hecho hace poco y tiene algunos cambios: Colombia tiene un decreto, Uruguay ha sancionado una ley de medios comunitarios y ha tomado algunas medidas reglamentarias de mucha trascendencia, en Chile se está discutiendo el cambio de la ley, en Brasil ya existe un proyecto legislativo, México ha tenido el cambio de la ley Televisa... Digo, en este contexto, como señala el Comisionado Europeo para la Defensa de la Competencia, en cuestiones de comunicación e información estamos -por vía de la instrumentación de nuevos servicios digitalizados y con un nuevo aprovechamiento de espectro radioeléctrico- ante una coyuntura *de irreversible*

---

<sup>396</sup> El documento completo puede consultarse en el anexo N° 8 de esta tesis.

<sup>397</sup> El documento completo puede consultarse en el anexo N° 8 de esta tesis.

*concentración o de irreversible desconcentración y fomento del pluralismo y la diversidad* [el destacado es nuestro].

En este concierto, para nosotros es sumamente relevante la atención del artículo 13 de la convención – no sólo el 13.1 sino con énfasis el 13.3– y el principio 12 de la declaración de principios del 2000 en función de que el diseño de los cambios legislativos que se vengán a plantear tienen que atender a esa línea.

¿Por que creemos que los estados deben trabajar en una regulación que atienda a estos principios es importante? Porque a nuestro criterio el Estado no solamente cumple sus obligaciones en materia de libertad de expresión absteniéndose de censurar, sino como entendemos es una lectura correcta del 13.3, fomentando el pluralismo, el derecho de las minorías, el derecho de los actores menos favorecidos a tener acceso a los medios como derecho universal” (Loreti, intervención en audiencia ante la CIDH, 2008)<sup>398</sup>.

Si, como se ha señalado, estamos ante una coyuntura de *irreversible concentración o de irreversible desconcentración y fomento del pluralismo y la diversidad*, es esperable que estas advertencias no caigan en el vacío. La región ha conseguido madurar, desde las organizaciones del sector de la radiodifusión comunitaria, un reclamo histórico por acceso, igualdad y pluralismo, y los documentos en los que plasman estas demandas entablan una conexión de sentidos que atraviesa las fronteras y tiene numerosos puntos de encuentro, de modo que existe una base conceptual y política en la región sobre la cual una unión regional como MERCOSUR podría asentar un trabajo a futuro.

Aún así, el trayecto entre las propuestas y las normas y entre estas y las buenas prácticas puede no llegar a completarse nunca. Los gobiernos de la región están produciendo transformaciones significativas en el plano nacional que habilitan por primera vez en la historia un horizonte normativo con importantes coincidencias orientadas hacia la inclusión de nuevos actores, la limitación de los monopolios y oligopolios, el fortalecimiento de medios públicos y su diferenciación de los medios gubernamentales<sup>399</sup>. Todos coinciden en que la radiodifusión tiene un valor social y cultural que la diferencia de otras mercancías, y por lo tanto los estados deben administrar el acceso a las frecuencias garantizando su uso en términos de equidad, diversidad y pluralismo. En esta línea acuerdan en señalar que esta actividad materializa el derecho humano a la libertad de expresión. Además, dos de los países –Uruguay y Argentina–, han dado un paso más allá al decidir fijar un porcentaje de reserva del espectro para el sector no lucrativo/comunitario, un sector que fue perseguido en dictadura y en democracia y al que se inhibió como sujeto legal de la

---

<sup>398</sup> Desgrabación realizada por la autora. Audio disponible en: [www.amarc.org](http://www.amarc.org)

<sup>399</sup> Ver por ejemplo la ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay N° 18.232/07, la ley N° 11652/08 de creación de la Empresa Brasil de Comunicaciones, y la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522/09 en Argentina.

radiodifusión hasta hace unos pocos años, en estos mismos países donde hoy se le asigna un 33% de reserva de espectro. Pese a ello, el cambio sustantivo aún no se verifica, por cuanto el proceso de transición hacia un nuevo ecosistema de medios ha encontrado múltiples dificultades que van más allá del texto de las leyes sancionadas<sup>400</sup>.

En la década del '70 la democratización de las comunicaciones fue en América Latina un horizonte de lucha, truncado por las dictaduras y débil frente a las nacientes democracias que no tuvieron entre sus urgencias transformar esta herencia autoritaria. Luego fue avasallado por las políticas neoliberales que sellaron la hegemonía del sector privado comercial en la radiodifusión de los países analizados.

A partir de 2004 se registran algunas transformaciones en cada uno de los países que pueden generar un diálogo virtuoso y atravesar fronteras hacia un proyecto regional consistente, capaz de fortalecer sistemas públicos de comunicación, garantizar el desarrollo de los sectores más desfavorecidos y establecer reglas de juego transparentes para actores comerciales que actúan al nivel supranacional amparados en normativas nacionales que resultan insuficientes a la hora de atender a fenómenos de otra naturaleza, como la regionalización, o la convergencia de tecnologías. Con todo, es un trabajo pendiente.

---

## *VI.2 Segunda comparación. Las políticas del audiovisual en procesos de integración contemporáneos: UE, TLCAN y MERCOSUR*

---

Los resultados a los que arriba la primera comparación ponen en evidencia que, pese a registrarse algunas experiencias similares en los cuatro países en cuanto a las trayectorias de política de radiodifusión durante el período analizado, los estados no han actuado de manera coordinada ni entablado diálogos regionales sobre temas centrales en la materia. Además de la concentración en cada país, protagonizada por grupos de gran envergadura como Globo o Clarín y por grupos de menor escala, como Vila-Manzano en Argentina o Romay Salvo o De Feo-Fontana en Uruguay se registran procesos de concentración en el nivel de los mercados donde se constata la expansión

---

<sup>400</sup> En Argentina por ejemplo, desde la sanción de la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en octubre de 2009, se han registrado numerosos pedidos de nulidad a los que la justicia hizo lugar en dos oportunidades. En la actualidad la norma se encuentra plenamente vigente, aún cuando persisten medidas cautelares interpuestas por algunos actores privados-comerciales que se resisten a realizar la adecuación patrimonial (tope de licencias) que la ley fija.

regional de grupos en al menos tres de los cuatro países (Grupo Clarín, en Argentina, Uruguay y Paraguay; Ángel González en Argentina, Paraguay y Uruguay).

El sector comunitario, por su parte, desarrolla un trabajo regional de envergadura que cobra fuerza en la década del '80 a través de la acción de AMARC-AL, OCLACC y ALER. Sin embargo, estas organizaciones no han tomado como eje vertebrador a la unión regional MERCOSUR, sino que se articulan hacia toda América Latina.

Frente a este cuadro resulta productivo establecer una segunda comparación que identifique similitudes y diferencias significativas en relación al tratamiento de las industrias culturales del audiovisual y la radiodifusión en procesos de integración regional contemporáneos que surgieron inicialmente como proyectos de integración económica.

Tal como fuera expuesto en el Capítulo V, los procesos de regionalización que escogimos para realizar esta segunda comparación son la Unión Europea, creada en el año 1993, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entra en vigor en 1994. La elección buscó aportar parámetros de contraste que pudieran indicar los sentidos hacia los que otros actores regionales han encaminado sus políticas de radiodifusión y/o audiovisual. Abordamos dos procesos de regionalización que presentan diferencias significativas entre sí. La Unión Europea excede el proyecto de integración económica y se define como un proyecto de integración político y cultural. El TLCAN se enfoca hacia la creación de un área de libre comercio en América del Norte, no busca la integración política o cultural ni generar una institucionalidad supranacional.

El análisis se realizó considerando las cuatro variables analíticas propuestas en el Capítulo II: 1) Políticas Regionales de Radiodifusión; 2) Distancias Culturales; 3) Fórmulas para el tratamiento de las Industrias Culturales y 4) Estructura de las Industrias Culturales. Trabajamos aplicando el método de Mills.

---

### *VI.2.1 Variable 1: Políticas Regionales de Radiodifusión*

---

Con relación a este punto, las uniones regionales han adoptado posiciones disímiles. En la Unión Europea existen políticas del audiovisual explícitas fijadas por el derecho comunitario y que deben ser adoptadas obligatoriamente por todos los miembros. En su espíritu, el conjunto de normas, planes y programas en los que se desglosa la política han buscado proteger a la industria europea frente al avance cada vez mayor de la industria estadounidense, así como han tendido a favorecer el

desarrollo de producciones locales y regionales, el trabajo de realizadores independientes con el fin económico de crear un mercado regional y el objetivo político y cultural de generar lazos de identidad y pertenencia comunitaria. Los países definieron inicialmente cuotas de pantalla en cine y televisión para productos nacionales y de la región y, más tarde, la UE recuperó e incluyó estas iniciativas fijando porcentajes regionales comunes. Todas estas acciones, en conjunto, han buscado preservar de un modo particular las industrias culturales del audiovisual. Cuentan como antecedentes la Directiva sobre Televisión Sin Fronteras, de 1989 y el Programa MEDIA de 1990, en sus sucesivas ediciones, políticas activas que se inician con anterioridad a la conformación de la UE pero que han tenido continuidad y marcado el rumbo de las políticas subsiguientes. Con la Directiva sobre Servicios Audiovisuales (AMDS) de 2007 se perfila un avance sobre la política regional. Esta Directiva inscribe al audiovisual en el marco de la Declaración de Diversidad Cultural de UNESCO y, de este modo, consigue trascender el principio de excepción cultural, produciendo una suerte de “blindaje cultural” y colocando al audiovisual fuera del tratamiento que se les otorga a otras mercancías culturales. La AMDS, como fuera explicitado en el Capítulo V, no incluye a la radiofonía, pero sí agrupa a medios que utilizan diferentes soportes de transmisión audiovisual “que son como televisión” (AMDS); así quedan incluidas las transmisiones hertzianas, con soporte físico, satelitales y multimediales.

El TLCAN no buscó generar una política regional explícita de protección de la radiodifusión y el audiovisual. Se trata de un acuerdo regional asimétrico, en el que uno de los socios, Estados Unidos, constituye el mayor productor y consumidor de productos audiovisuales a nivel mundial. Esta hegemonía tiene su correlato en un mercado interno altamente impermeable a productos foráneos. De este modo, las alternativas que se han dado entre los socios han tenido que ver con estrategias políticas, culturales y económicas nacionales antes que con un proceso de integración cultural que, por otra parte, tiene antecedentes y se había dado antes de la existencia del TLCAN. En el caso de Canadá, hizo extensivos a México los términos de un acuerdo anterior suscripto con Estados Unidos en 1988 que fijó la exclusión de las industrias culturales de los términos de la liberalización por medio de la cláusula de la excepción cultural (art. 2005). Esta decisión tiene que ver con una valoración del audiovisual como parte de la herencia y patrimonio cultural del país. Canadá, además, adoptó medidas proteccionistas como el establecimiento de cuotas de pantalla en televisión y el estímulo a productores nacionales. Los tres países establecieron como restricción el

otorgamiento de la titularidad de las licencias de radiodifusión sólo a sus nacionales. México abrió sus puertas de par en par adoptando una política nacional libremercadista, acorde a su proyecto de expansión y crecimiento en mercados internacionales. Pero fue Estados Unidos quien se benefició, en todos los casos, con la ausencia de políticas regionales que pudieran equilibrar las posiciones de los socios más débiles. Desde la firma del TLCAN sus exportaciones de audiovisuales a cada uno de sus socios se incrementaron.

En MERCOSUR, como hemos señalado, aún cuando en su estructura institucional se prevén Reuniones Especializadas y Grupos de Trabajo –que eventualmente podrían incluir entre sus incumbencias el tratamiento de planes y programas regionales sobre radiodifusión y audiovisual–, no se han logrado avances significativos hacia una política regional de radiodifusión. Se registran, al igual que en el TLCAN, referencias a la radiodifusión en los anexos al Protocolo de Colonia suscrito en 1994 en las que se exceptúa a las industrias culturales de radio y TV. Pese a ello, esta primera excepción parece esmerilarse a partir de 1997 cuando los países firman el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, que entra en vigor en 2005 e impulsa para 2015 el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR, en sintonía con los mandatos de la OMC. Por lo que las políticas en la materia dependerán de las reservas y cautelas que los estados puedan fijar en los próximos años como política regional.

El MERCOSUR, en su estructura y funcionamiento, presenta una identidad ambivalente: por una parte emula en su estructura y objetivos más ambiciosos a la UE; por otra, imita los modelos libremercadistas del TLCAN, todo lo cual deja a la intemperie a los socios más pequeños. Esta dualidad produce marchas y contramarchas permanentes. Un estado latente de posibilidades y, en paralelo, una persistente inacción en un área que, como hemos señalado, otras uniones regionales consideran especialmente valiosa: las industrias culturales de radiodifusión y, más ampliamente, del audiovisual. En el caso de la UE la puesta en valor se ha dado por vía del proteccionismo, mientras que en el TLCAN la fuerza del mercado hegemónico de los Estados Unidos ha llevado a la expansión del mercado. Pero aún en las antípodas entre el bien cultural y la mercancía, las políticas en la materia son activas. MERCOSUR, en cambio, se encuentra en un limbo.

No han existido durante el período de análisis normativas comunes consensuadas y ratificadas por los cuatro socios sobre radiodifusión por fuera de los acuerdos técnico-operativos a cargo del SGT1. En cuanto al audiovisual se registra un trabajo importante y de gran valor que busca



dialogar con las políticas europeas. La labor que lleva adelante la RECAM, desde su creación en 2004, permite visualizar direcciones posibles para una política regional sobre radiodifusión que, por el momento, no han sido problematizadas ni puestas en agenda. En tanto el gobierno regional no posee autoridad supranacional ni poder de policía para hacer cumplir sus decisiones, el alcance del derecho comunitario está supeditado a la decisión que cada país tenga de internalizar las normas regionales al derecho positivo nacional. Encontramos que durante el período de análisis se han producido hechos significativos que fueron discutidos de modo simultáneo en cada uno de los países miembros pero que no llegaron a un tratamiento y fijación mediante Directiva o Resolución en el ámbito institucional regional. Son ejemplos de ello la opción por el padrón de TDT (sobre el cual se encuentra una coincidencia hacia el final del período que no parte de un acuerdo regional sino de decisiones estratégicas de cada gobierno) o las modificaciones sustantivas que impulsan las políticas nacionales de comunicación sobre la necesidad de reconocer a tres sectores de la radiodifusión y que pese a haberse concretado en importantes cambios legislativos en Argentina y Uruguay, no tuvieron correlato en MERCOSUR, a través de algún tipo de documento, carta o normativa (Ver cuadro N° 23. Anexo 9).

Una línea de política que se ha insinuado, que no se ha concretado hasta el momento, es la promoción de las televisoras públicas nacionales desde la región. La RECS impulsó en 2007 la firma la *“Carta de Compromiso de Buenos Aires. Comunicación Pública en el proceso de integración regional”* con la que se busca desarrollar una estrategia comunicacional común sobre medios públicos en el ámbito del MERCOSUR.

---

## *VI.2.2 Variable 2: Distancias culturales*

---

La inclusión de la cultura en acuerdos cuya base fundacional inicial ha sido económica es compleja. Las políticas que se presentan son, básicamente, dos: o se excluye a los productos culturales de la lógica mercantil mediante cláusulas de excepción o se les da un tratamiento similar al de cualquier otra mercancía. La tendencia creciente es la segunda, y demuestra la serias dificultades que tienen los países y, más ampliamente, las regiones analizadas para preservar la diversidad y el pluralismo de sus culturas audiovisuales frente a la lógica de la mercantilización y el *commodity*. Como fue explicado en los capítulos precedentes, los bienes culturales y, particularmente, el audiovisual y la radiodifusión se caracterizan por ser de naturaleza inmateriales y

transportar contenidos simbólicos que se vinculan directamente a la identidad y la cultura de los pueblos, a sus visiones de mundo, a sus creencias, a sus gustos y formas de entretenimiento, información y conformación de opiniones. A su vez, los productos audiovisuales (cine, radio y TV) participan de procesos de valorización en escala que los distinguen de otras mercancías: la generación de valor tiene lugar en el momento de la circulación y su reproductibilidad industrial se caracteriza por una reducción los costos marginales que tiende a cero. Esto los transforma en un negocio de alta rentabilidad, pero además en un sitio estratégico de reproducción ideológica. En consecuencia, si sólo son considerados en su dimensión mercantil se corre el riesgo de alentar su desarrollo en base a las reglas de los mercados: abaratamiento de costos, homogeneización de los contenidos, producción en escala, centralización y concentración.

Esta dualidad de los productos culturales representa un escollo en las políticas de integración económica y ha sido abordada de formas diferentes: en la Unión Europea se ha buscado, en general y con contradicciones, preservar a la cultura de un tratamiento mercantil. El vínculo entre cultura y economía en relación al audiovisual aparece explicitado sólo a partir de 1993 en el Tratado de Maastricht. Las políticas adoptadas han estimulado la creación de un mercado audiovisual integrado liberalizando la circulación de productos audiovisuales al interior de la unión, promoviendo ayudas a los productores y realizadores independientes, e imponiendo cuotas de pantalla para garantizar la presencia de los productos nacionales y regionales. La Directiva sobre Televisión sin Fronteras y el Programa MEDIA constituyen los estandartes de una política que alentó la creación de un mercado audiovisual europeo, aunque no lo haya logrado por completo.

Estos resultados tienen una explicación económica y otra cultural. La primera nos dice que la presencia en el mercado europeo de productos estadounidenses se incrementa año a año, sin que las políticas proteccionistas de la UE hayan podido contrarrestar la tendencia, y que el mercado europeo es altamente permeable y buen consumidor de las producciones americanas. La explicación cultural nos permite ver que existe una formación de hábitos, gustos y preferencias respecto de los consumos audiovisuales que se moldea históricamente, y que no debería leerse sólo en relación a las fronteras nacionales o regionales, tal como fuera señalado (Galperín, 1998). Aún con altas cuotas de pantalla, los públicos europeos siguen escogiendo mayoritariamente los productos estadounidenses antes que los de sus vecinos, al momento del consumo. Por otra parte, existe una dificultad no menor a la hora de compatibilizar los gustos y preferencias de ciudadanos de 27 países, con idiomas y culturas

diferentes. Pese a ello, la UE invierte un importante presupuesto en contrarrestar la tendencia hacia la hegemonización de los mercados por parte de los socios de más peso y del mercado estadounidense.

En el caso del TLCAN encontramos la situación opuesta. La cultura no forma parte del acuerdo y está explícitamente excluida por uno de los socios: Canadá, que ha fijado una pauta de excepción cultural al estilo europeo con el objetivo de proteger sus industrias culturales nacionales.

Las distancias culturales entre los socios pueden valorarse en función de la diferencia de idiomas, los gustos en relación a los productos audiovisuales, los niveles de acceso a los medios que poseen los nacionales y, además, se debería vincular con índices socio-demográficos tales como educación, esperanza de vida, pobreza e indigencia para realizar un análisis de mayor profundidad. Esto porque a pesar de que la cultura no haya ingresado explícitamente en los términos del acuerdo, está presente cotidianamente en el alto porcentaje de productos estadounidenses que consumen los ciudadanos canadienses y mejicanos. En este punto cabe recordar que el gusto de la población no es directamente proporcional con el consumo, ejemplo de ello es que si bien el público mejicano dice preferir los programas nacionales en la práctica se verifica que consume más programas extranjeros. Tampoco las cuotas de pantalla fijadas por Canadá operan sobre el gusto y el consumo en tanto se registran incrementos en la importación de productos audiovisuales estadounidenses desde la firma del acuerdo, a demanda de un mercado que tiene preferencias por las películas y las series estadounidenses. En cuanto a las producciones mexicanas de ficción (telenovelas) que constituyen la base de las exportaciones en el sector audiovisual de este país, sus socios en el TLCAN no las han incorporado como parte de sus preferencias. Su consumo se registra sólo entre la población hispana de ambos países.

En MERCOSUR, al igual que en la UE y el TLCAN, encontramos distancias culturales que se articulan en barreras idiomáticas, gustos y hábitos de consumo, pero además se registran en el acceso a bienes. Estas distancias no fueron desdeñadas por el Tratado, y forman parte de la problemática que aborda la Reunión de Ministros de Cultura que funciona al interior del Consejo Mercado Común. Pero a diferencia del tratamiento que las industrias culturales del audiovisual han tenido en la UE como parte de las políticas culturales de la región, en el MERCOSUR no integran la agenda cultural. Es decir, la unión regional ha podido valorar positivamente la dimensión cultural y realiza trabajos orientados a la promoción de la diversidad y la integración, pero al no contemplar al

audiovisual como parte central de la cultura que circula por los medios masivos en nuestros pueblos, ha colocado en una suerte de limbo su tratamiento. Se registran acciones valorables, aunque dispersas, como las que lleva adelante RECAM con la promoción del cine a nivel nacional y regional. Pese a ello, no existe una política regional de la radiodifusión y el audiovisual que problematice la articulación entre las industrias culturales audiovisuales y la cultura. Permítasenos citar sobre este punto la reflexión de una funcionaria de MERCOSUR sobre el papel de las industrias culturales del audiovisual en la configuración de las identidades y de la cultura:

“La vida cotidiana está impregnada de los productos de las industrias culturales, pero los ministerios de economía generalmente no han meditado eso. Con el cine pasa algo diferente a lo que ocurre con los libros por ejemplo donde lo primero que se consume es lo propio, en relación al idioma, en la música se ve eso también se consume en esta línea: local, regional, nacional. En el cine es diferente, el 85% de los mercados mundiales están ocupados por la industria hollywoodense. Y ni siquiera es la expresión de la cultura de una nación americana sino de la Motion Pictures. El cine hollywoodense es una mercadería cultural producida por una gran transnacional. O sea que el 85% de los contenidos cinematográficos que se producen en el mundo son mercancías producidas por una transnacional; en este sentido, ya es grave” (Piwowarski, 2006).

El tema preocupa y genera reflexiones en algunas áreas estratégicas, pero esto no resulta suficiente para movilizar políticas regionales, son necesarias, por tanto, voluntad política y una definición acerca del modo en que la región abordará el tratamiento de sus industrias culturales.

---

### *VI.2.3 Variable 3: Fórmulas para el tratamiento regional de las Industrias Culturales*

---

Las fórmulas para el tratamiento regional de las industrias culturales cubren un arco que va del neo-proteccionismo al libremercado. Los procesos de integración regional analizados han adoptado uno u otro y en algunos casos han formulado variantes híbridas. La Unión Europea, por ejemplo, diseña una fórmula consistente en proteccionismo externo más liberalización interna (Galperín, 1998; Sánchez Ruiz, 2000). Esto implica que, mientras se desarrollan barreras de ingreso regional a productos no europeos, mediante aranceles, cuotas de importación y cuotas de pantalla, de modo simultáneo, se estimula la libre circulación de los productos entre los países de la región a fin de cumplir con el objetivo de conformar un mercado audiovisual europeo. Esta política ha servido para fortalecer a los productores independientes, incrementar la circulación y el consumo de

productos europeos, desarrollar la industria a nivel nacional de algunos países que se encontraban en desventaja respecto de los socios fuertes y fortalecer la industria a nivel regional. También ha tenido como consecuencia la consolidación de grupos multimedia a escala regional. Pese a estos logros, la fórmula adoptada por la UE no ha conseguido revertir el creciente consumo y la penetración en el mercado de los productos de la industria audiovisual estadounidense.

En el TLCAN, la fórmula adoptada intra y extra región conjuga la liberalización de los mercados estadounidense y mejicano con el proteccionismo del mercado canadiense que restringe inversiones en radiodifusión tanto para sus socios en el acuerdo regional como para terceros países. Los tres países limitan a nacionales la titularidad de licencias y no incorporan a sus socios regionales en acuerdos más beneficiosos que con terceros países.

En el caso del MERCOSUR no se establecen fórmulas de liberalización o proteccionismo para el tratamiento de las industrias culturales a nivel externo o interno. En Argentina, en particular, se celebró un Tratado Bilateral de Promoción y Protección recíproca de inversiones con Estados Unidos en el año 1991 mediante el cual se habilitaron, entre otras, inversiones en industrias culturales del audiovisual de Estados Unidos en Argentina (sin reciprocidad en este punto) y se otorgó a Estados Unidos el trato de nación más favorecida, por lo cual no se impusieron porcentajes máximos de inversión. En este sentido, la política adoptada fue de liberalización total, pero en el marco de una relación bilateral y no regional, ya que por entonces el MERCOSUR se encontraba en proceso de formación. Luego, a lo largo de la década y con el MERCOSUR ya en marcha, Argentina celebra otros Tratados Bilaterales similares aunque en ninguno de ellos se permiten inversiones en el país en el sector del audiovisual como en el Tratado de 1991. Como fuera explicado en el tratamiento del caso Argentina, este asunto es controversial ya que otras naciones podrían eventualmente reclamar al país el mismo trato que éste le dispensa a Estados Unidos. La política de liberalización de los mercados también ha tenido efectos en Brasil a partir de la reforma de la ley de cable en 1995 y luego con la enmienda constitucional de 2002, ya que ambas normas habilitaron el ingreso de capitales extranjeros aunque con topes de 49% y 30% para cable y radiodifusión respectivamente. En Paraguay nueva ley de telecomunicaciones habilitó la liberalización sin restricciones. En Uruguay, Brasil y Argentina la ley determina que sólo los nacionales pueden ser titulares de licencias. En Paraguay se habilita a extranjeros a través de la figura de la persona

jurídica. En ningún caso existe un trato especial a los socios de MERCOSUR (Ver cuadro N° 24. Anexo 9).

---

#### *VI.2.4 Variable 4: Estructura de las Industrias Culturales*

---

Las industrias culturales constituyen un mercado en creciente expansión en cada uno de los procesos de integración regional aludidos. El volumen de negocios del sector supera desde hace varios años el 2% promedio en el PBI en los países que han llevado adelante procesos de desarrollo y crecimiento sostenidos. Pero los análisis sobre la economía de la cultura no han constituido una prioridad para las integraciones regionales de base comercial como MERCOSUR y el TLCAN, que no han incluido en sus acuerdos este rubro ni han producido desde sus respectivas institucionalidades información relevante hasta 2007, inclusive<sup>401</sup>. A diferencia de ello, la Unión Europea ha trabajado de modo explícito sobre la dimensión económica del audiovisual problematizando tempranamente la dualidad económico-cultural de estos servicios. Con todo, la primera investigación sistemática y exhaustiva sobre economía de la cultura en la UE es el Informe KEA de 2006, que pone en evidencia (con demora) el reconocimiento que la UE realiza acerca de la creciente importancia del sector en sus economías regionales así como la creciente penetración cultural de la producción procedente de Norteamérica.

En los tres procesos de integración regional que se comparan se registran elevados niveles de concentración de la propiedad así como la presencia de grupos regionales y transnacionales. Los grupos de alcance regional tienen en algunos casos una base nacional identificable como, por ejemplo, el Grupo Clarín de Argentina, que está integrado por capitales argentinos y norteamericanos y posee inversiones en TV de pago en Uruguay y Paraguay. En el caso de Ángel González, en cambio, la información es fragmentaria, aún cuando posee medios de radiodifusión de Argentina, Paraguay y Uruguay, en la mayoría de los casos se lo relaciona a la figura de testaferros, lo cual hace compleja la conformación de un mapa fidedigno. Mientras que en la región MERCOSUR no se han formulado pautas regulatorias que contemplen la existencia que de hecho están teniendo los grupos de medios a escala regional, en Europa, la situación es muy diferente:

---

<sup>401</sup> En agosto de 2008 con el auspicio de Mercosur Cultural, se publica la primera investigación titulada: “Nosotros y los otros. Comercio exterior de bienes culturales en América del Sur” que continúa un trabajo preliminar de construcción de sistemas de información cultural llevado adelante por la Reunión de Ministros de Cultura de MERCOSUR en 2006 titulado “Cuenta Satélite de Cultura. Primeros pasos hacia su construcción en el MERCOSUR Cultural”.

existen normativas regionales que regulan la actividad transfronteriza, que son previos a la constitución formal de la UE, tal el caso de la normativa sobre Televisión Sin Fronteras y, más recientemente, puede citarse la Directiva sobre Servicios de Comunicación Audiovisual. Allí se estipulan, por ejemplo, cuotas de pantalla para la producción nacional y regional, cuotas de producción nacional y otros parámetros que deben seguir las empresas que, instaladas en un país, transmitan hacia otros países o tengan filiales en ellos. Existen grupos especializados en broadcasting a escala regional como SBS Broadcasting Group (Scandinavian Broadcasting System) que transmite para la región escandinava y hacia otros países de diferentes regiones como Rumania, Bélgica, Holanda y Hungría; y Modern Time Group, con presencia en Escandinavia y la zona del Báltico en TV de pago y canales de aire en República Checa, Hungría, Eslovenia y Bulgaria. También encontramos que algunos de los grupos regionales de mayor importancia en broadcasting forman parte, a su vez, de las grandes compañías del audiovisual que disputan junto a las norteamericanas los primeros 20 puestos en el ranking mundial de *majors*. Es el caso de Grupo RTL de Alemania, perteneciente a Bertelsman. En general, se observa que en el nivel nacional los países europeos presentan elevados niveles de concentración de la propiedad con entre dos y tres grupos controlando mercados y audiencias. Se registra además una presencia importante y competitiva del sector público del broadcasting, a diferencia de lo que ocurre en otros procesos de integración regional en los que el sector privado-comercial está casi en soledad. En cuanto al mercado radiodifusor de los países integrados en el TLCAN, se verifica la existencia de las *majors* estadounidenses centralizando la producción y distribución de contenidos para el mercado anglófono canadiense que es uno de los principales destinatarios de las exportaciones de audiovisuales de su socio. Las barreras lingüísticas entre México y los otros integrantes del acuerdo representan un límite al crecimiento del comercio de audiovisuales entre estos países. México produce para el mercado hispano parlante de Estados Unidos y Canadá, y uno de sus principales grupos, Televisa, participa de la red de TV en español estadounidense, Univisión.

En cuanto a la transición de la TV analógica hacia la digital, encontramos que los procesos de regionalización analizados han adoptado posiciones políticas muy diferentes entre sí. Tanto en los países que integran el TLCAN como en la UE, se optó por un padrón regional único. En el caso de Norteamérica se escoge el estándar desarrollado por el consorcio norteamericano ATSC, pero esta decisión no obedece a una política del TLCAN aunque se beneficia indirectamente de los acuerdos

comerciales que la industria ha entablado a partir de él. En Europa, en cambio, el desarrollo del estándar DVB tiene un claro componente de política regional comercial y se inscribe dentro de las incumbencias de la UE, a pesar de que cada país fijará los tiempos y los modos de la transición. Se articulan en esta línea políticas sobre convergencia tecnológica (Plataforma ICT) y se adecúan los marcos normativos regionales, tal es el caso de la Directiva sobre Servicios de Comunicación Audiovisual de 2007, que fija un lapso de dos años para que el conjunto de los 27 países que integran la unión homologuen las normativas nacionales en un nuevo escenario en el que se promueve la diversidad de contenidos y se prevé interconectividad, acceso universal y convergencia de plataformas. Tanto en Europa como en Norteamérica, los países que integran los procesos de regionalización referidos han optado, sobre la base de una lógica estratégica y económica elemental, por un mismo padrón o estándar. No ocurría lo mismo en MERCOSU hasta el año 2007. El escenario mostraba que Brasil había optado por el padrón japonés, luego de desmontar un proyecto brasileño de estándar que se encontraba prácticamente terminado; Uruguay había escogido en 2007 el padrón europeo<sup>402</sup>, Argentina continuaba sin definir su estándar y mantenía en suspenso una elección precaria por el padrón norteamericano realizada a fines de la década del '90 y Paraguay no había optado por ninguna de las opciones disponibles en el mercado. De modo que, como estrategia regional, quizás la principal política de radio y televisión sobre la que el MERCOSUR podría haber desarrollado incumbencias quedó al margen y fue resuelta en el marco de decisiones bilaterales de los gobiernos nacionales, a pesar de que el tema había sido puesto en agenda en varias oportunidades en el seno de la unión regional. La situación entre 2007 y 2009 ha tenido un giro importante por cuanto entre 2009 y 2010 se produce un alineamiento regional entre la mayoría de los países de América del Sur en torno al padrón nipón-brasileño.

La comparación del tratamiento de la radiodifusión y más ampliamente, el audiovisual con otras uniones regionales contemporáneas a MERCOSUR evidencia antes que similitudes, diferencias significativas. Como hemos procurado mostrar la UE se ocupa especialmente de incluir y preservar el audiovisual (no se habla de radiodifusión en este caso) mientras que el TLCAN se coloca en el extremo opuesto excluyendo explícitamente su tratamiento. MERCOSUR se ubica en un lugar ambivalente puesto que por una parte, tres de los cuatro socios excluyen inicialmente a la

---

<sup>402</sup> Como fue referido en páginas anteriores, Uruguay se adecuó a la tendencia regional y modificó esta decisión. En 2010 mudó al padrón japonés.



radiodifusión del acuerdo, pero se comprometen a trabajar en la supresión de estas exclusiones en el marco de un acuerdo futuro sobre comercio de servicios. En este sentido se abre un espacio de incertidumbre ya que no es claro el modo ni los plazos en que estas modificaciones llegarían a concretarse ni el impacto que tendrían en el sector de la radiodifusión y el audiovisual.

Por otra parte no podríamos decir que el MERCOSUR se acerque en cuanto acuerdo comercial más al modelo del TLCAN que al de la UE, toda vez que como hemos mostrado existe una estructura institucional mucho más compleja y un proyecto de integración política, social y cultural que al menos, en términos declarativos, ha operado como un horizonte desde los inicios de la unión. En esta línea no podrían desconocerse las acciones llevadas adelante por las Reuniones Especializadas y los Grupos de Trabajo que aunque discontinuas y sin conexiones entre sí perfilan una búsqueda respecto de la consideración explícita de la radiodifusión y el audiovisual como parte de las incumbencias de la unión. Pero por cierto, estos intentos no alcanzan para colocar al MERCOSUR más cerca de la UE, en tanto no se ha llegado a la formulación de una política regional ni se han producido ordenamientos de carácter comunitario que puedan incidir en el plano nacional, consiguiendo de este modo una política de integración consistente.

MERCOSUR transita en este sentido durante el período analizado un camino a tientas, con hitos importantes como la creación de un *Observatorio del Mercosur Audiovisual* (RECAM), la producción de un documento como la *Carta de Buenos Aires* (RECS), los estudios sobre legislación comparada y radiodifusión digital que impulsa el SGT1, o el *Sistema de Información Cultural* desarrollado por la RMC. Pero estos avances aparecen como puntos dispersos en un plano, sin una línea que consiga unirlos y darles forma.

---

## Capítulo VI

### Conclusiones

---

*“Lo que pase en el ámbito de política de comunicación y cultura, es de los pocos milímetros de política que tiene MERCOSUR, porque el resto, lo que hay es un gran barullo, realmente no hay nada. Entonces lo poquito que hay ahí es lo que hay de política, de político en MERCOSUR y es vital, porque es uno de los fracasos de América Latina”*

*J Martín-Barbero<sup>403</sup>*

*“Relevar y analizar el comercio exterior de bienes culturales es una puerta de entrada al conocimiento de la economía cultural de la región y de este modo a la puesta en valor del sector cultural como generador de símbolos y al mismo tiempo de divisas, de ingresos y de empleos. La cultura es hoy uno de los sectores con mayor valor agregado de la economía mundial, donde se han producido cambios globales y regionales claves en cuanto a tecnología, escalas de producción y finanzas.*

*Investigar y relevar datos sobre la cultura es una tarea indispensable para poder llevar adelante políticas culturales. Construir información cultural resulta, a su vez, un paso ineludible para fortalecer la integración regional y para que nuestros países sepan dónde intervenir y dónde motorizar el cambio. Conocer y defender la cultura es la mejor manera de garantizar la diversidad, la inclusión social y la democracia”.*

*J. Nun<sup>404</sup>*

La comunicación mediatizada es la superficie en la que se exteriorizan importantes aspectos de la cultura contemporánea, por ello pensar la una sin la otra constituiría un severo desacierto. Pero un análisis de la comunicación mediatizada sólo en clave cultural, resultaría insuficiente si lo que se busca es acceder a la lógica económica que coexiste junto a los procesos de producción de sentido. Entendemos que un abordaje que combine ambas dimensiones resulta sustantivo para dilucidar los problemas emergentes de un sector que ha pasado en los últimos 25 años de ser acotado y no

---

<sup>403</sup> Extracto de la conversación mantenida sobre esta investigación por la autora con el Profesor Jesús Martín-Barbero en 2009.

<sup>404</sup> Ex Secretario de Cultura de la Nación Argentina. Prólogo al libro *Nosotros y los otros, el comercio exterior de bienes culturales de América del Sur*. Año 2008.

rentable a constituir una de las zonas de mayor crecimiento y dinamismo de la economía en los países más desarrollados.

La necesidad de realizar estos cruces se funda, tal como lo enuncia en el acápite de esta sección José Nun, en tener conocimientos que resulten de utilidad a la hora de diseñar políticas públicas que puedan garantizar “la diversidad, la inclusión social y la democracia”. Sin este horizonte, la comunicación y la cultura se vuelven simples mercancías. Los procesos de valorización de las industrias culturales han permitido en pocos años la generación de economías de escala que le imprimen al sector demandas de rentabilidad y reglas de juego equivalentes a otras mercancías. En este contexto, los esfuerzos nacionales para contrarrestar la fuerza centrípeta impulsada por los organismos multilaterales de comercio no han resultado suficientes.

La integración regional ha pasado de ser una opción posible a constituirse en un imperativo frente a la necesidad de desarrollo y expansión de los mercados<sup>405</sup> con objetivos que, en la mayoría de los casos, son económicos, en otros, además, políticos y, en los menos, culturales. La regionalización aparece como una alternativa para enfrentar en bloques de países el avance de la multilateralidad en la que ganan las economías más desarrolladas y representa una posibilidad de negociación para los países más débiles. Podemos preguntarnos qué se arriesga, qué se gana y que se pierde en un proceso de integración, porque no necesariamente estos agrupamientos resultan virtuosos ni tienden a equilibrar a su interior situaciones de asimetría preexistentes. En esta investigación hemos procurado aportar los elementos de análisis que nos permitan aproximar algunas respuestas a estos interrogantes.

Del repertorio posible de integraciones regionales contemporáneas escogimos el análisis de MERCOSUR, particularmente investigamos el tratamiento que esta unión regional hizo del audiovisual y la radiodifusión entre 1991 y 2007, en la hipótesis de que no existía un abordaje en

---

<sup>405</sup> Existen coincidencias en los estudios de economía internacional comparada, respecto del avance de los procesos de regionalización como alternativas viables de crecimiento, de promoción de la unidad y de inserción en la economía internacional. Con la entrada en vigor del TLCAN en 1994 se ingresó de lleno “en la era de la regionalización comercial en el mundo, sobre todo porque participaba Estados Unidos, como promotor fundamental y ésa era una señal inequívoca de lo que sería la norma para las demás regiones del mundo” (López Villafañe, 2002:27). Las regionalizaciones se enmarcan en un sistema mundial en el que las estructuras financieras han sobrepasado en peso a las políticas y a las sociales y en la que los estados han perdido peso y autonomía política frente a grandes actores económicos que ahora existen como producto del cambio de las reglas de juego. Aún cuando las uniones regionales de mayor peso corresponden a los países desarrollados, otras uniones regionales como el MERCOSUR, el ALBA o la CAN desarrollan -no siempre con éxito- estrategias de competitividad y posicionamiento de sus economías regionales frente a las economías mundo. (Di Masi 2002, López Villafañe 2002, Bouzas y Fanelli 2002)

términos de política pública regional que pudiera dar cuenta de un lineamiento consensuado. Nuestro supuesto fue confirmado a poco de iniciada la investigación: MERCOSUR no ostenta durante el período de análisis políticas generales de radio y televisión regionales y no se pronuncia en Decisiones, Resoluciones o Directivas ni en algún tipo de documento público de análisis o propedéutico –del tipo de Libros Verdes o Libros Blancos– respecto del tratamiento que la región acuerda dar a la radiodifusión y, más ampliamente, a los servicios de comunicación audiovisual.

Sobre esta base trazamos una nueva hipótesis de trabajo que, siguiendo a Bustamante (2003), afirma que las políticas pueden entenderse como *acciones* pero también como *omisiones* en tanto el no hacer es una forma de la política. Surgió entonces la necesidad de producir un contraste para definir si otros procesos de regionalización contemporáneos se han pronunciado desde el derecho comunitario sobre el tema y, en tal caso, cuáles son las posiciones que han adoptado. Los resultados evidencian una gran diversidad: no todos los procesos de integración regional analizados han considerado necesario expedirse en materia de radiodifusión, ni han buscado separar el tratamiento estrictamente mercantil de la dimensión cultural implícita en los productos audiovisuales. La UE aparece, en este sentido, como el referente ineludible acerca del modo en que una política puede llevarse a cabo por acción. Las políticas explícitas de protección de los bienes culturales frente a otras mercancías, así como el reconocimiento de la necesidad de ampliar, integrar y fortalecer el mercado audiovisual regional, han llevado a la UE a tomar medidas de derecho comunitario mediante Directivas, Libro Verde, Libro Blanco, y un extenso repertorio de normativas, documentos analíticos y producción de indicadores que hacen explícita una dirección de políticas del audiovisual para la región. En el caso del TLCAN nos encontramos en las antípodas: completa liberalización del comercio de bienes y servicios culturales, ausencia de políticas de protección regional y estímulo a los países más vulnerables de la unión, todo a “pedir de boca” del mayor productor y consumidor de bienes audiovisuales a nivel mundial: Estados Unidos.

La integración regional en el MERCOSUR aparece en este concierto como un trabajo inconcluso, a mitad de camino entre la unión económica y el proyecto político-cultural. En sus 21 años de existencia computa logros importantes relacionados con el comercio de bienes y servicios –reducción de aranceles aduaneros, incremento del comercio entre los socios, generación de puestos de trabajo– y también ha conseguido avanzar en algunos aspectos políticos y sociales tales como la libre circulación de los ciudadanos de MERCOSUR y la expansión de su institucionalidad. Pero, en

relación a la comunicación y la cultura el resultado es exiguo. En el área de incumbencia del sector, el Subgrupo de Trabajo 1 ha tenido un desempeño eficiente en cuanto a la definición de parámetros técnicos de homologación de normas e interoperabilidad, pero no consigue avanzar en la definición de políticas mientras que las Reuniones Especializadas tienen un papel político más activo aunque con una demora sustantiva que empieza a manifestarse sólo hacia el final del período de análisis en algunas acciones puntuales. La RECAM es la Reunión Especializada de mayor dinamismo y productividad durante el período analizado. Mediante el desarrollo de investigaciones sobre el sector de la cinematografía y el audiovisual, ha impulsado acciones que buscan fomentar la circulación y el consumo de productos audiovisuales producidos en MERCOSUR entre los países de la unión regional, ha favorecido la producción independiente y promovido la creación de institucionalidad en el área cinematográfica en Uruguay y Paraguay, los dos socios más débiles del mercado regional. En este sentido, su labor es altamente positiva, aunque insuficiente para revertir un consumo regional de films norteamericanos cercano al 90%. En el Caso de RECS ha tenido una existencia errática y discontinua desde su creación en 1996. El relanzamiento de esta Reunión se produce en 2005, pero será recién en 2007 cuando los socios rubriquen el documento conocido como *Carta de Buenos Aires: La Comunicación Pública en el Proceso de Integración Regional*, en el que se define que “El MERCOSUR, además de ser un acuerdo comercial, constituye un permanente proceso de integración social, político y cultural que responde a aspiraciones históricas de los pueblos de América del Sur”, que “la integración regional no se efectivizará sin el conocimiento mutuo de las diferentes realidades, sin acceso a la información, sin el conocimiento de otras culturas nacionales y de las propias herramientas de integración regional” y, fundamentalmente, que “la comunicación es un factor de articulación clave para las naciones pertenecientes al bloque, tanto como instrumento para la divulgación y la integración de políticas del MERCOSUR, como *para una definición propia de políticas de comunicación pública convergentes entre los países del bloque*” [el destacado es nuestro]. Este documento estimula el trabajo hacia una comunicación pública regional destacando la importancia de los medios públicos.

Afirma además:

“La integración debe ser un proceso de intercambio y fortalecimiento de una identidad común, pero no de estandarización ó subyugación de las culturas. La constitución de ciudadanía, la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la información y a los bienes culturales, son objetivos que deben orientar la comunicación pública de los países que componen el MERCOSUR. El papel de los gobiernos e instituciones de los Estados Partes es el de facilitar estos procesos, reforzando las

estructuras de comunicación pública y desarrollando proyectos creativos para garantizar la participación ciudadana. Más allá de las fronteras nacionales, existen iniciativas de comunicación pública internacional en curso, que surgen como actores en un nuevo espacio público latinoamericano, como Telesur y TV Brasil–Canal Integración. Esto demuestra que la región se beneficia con proyectos que parten de una perspectiva de cooperación y que llaman a fortalecer el intercambio de información y cultura entre los países. Estas experiencias deberían extenderse al ámbito de la radio, de los medios digitales e impresos”.

El espíritu de esta declaración recupera una de las conclusiones a las que arribara la Cumbre Social de MERCOSUR realizada en 2006, en donde se sostuvo que:

“Para construir un MERCOSUR verdaderamente democrático y participativo consideramos fundamental formular una estrategia de cooperación específica para los ámbitos de información, comunicación, cultura y conocimiento, contemplando acuerdos para potencializar las redes regionales de información y comunicación pública y ciudadana, con un sentido de equidad y respeto a la libertad de prensa, con la finalidad de contribuir a la formación de una ciudadanía y una identidad común sudamericana”.

Creemos oportuno señalar que la RECS evidencia un cambio importante a partir de 2010. La asunción de Carlos Borgna como representante por Argentina en la RECS y el estrecho vínculo de trabajo que a partir de ese momento se viabiliza desde la Cancillería Argentina entre la RECS y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil le imprimen a esta área una renovada dinámica, tanto a nivel nacional con la edición periódica de encuentros regionales –con actores sociales, productores, académicos, gobernantes<sup>406</sup>– como en el plano regional.

El impacto regional de este trabajo ha trascendido la RECS y por primera vez en el marco de la LXXXVIII Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común realizada en junio de 2012 en Buenos Aires fue tema de agenda la “Política comunicacional de MERCOSUR”. Las delegaciones coincidieron en la necesidad de contar con una política comunicacional del MERCOSUR y al respecto, el GMC instruyó a la RECS a trabajar en la elaboración de una propuesta en este sentido.

Finalmente, la Reunión de Ministros de Cultura inicia a partir de 2005 la construcción de indicadores para comenzar a mensurar los volúmenes de comercio internacional e interregional de bienes y servicios culturales. A partir de ello se presenta en 2007 el Sistema de Información Cultural del MERCOSUR-SICSUR y en el año 2008 se publica el informe “Nosotros y Los Otros: el

---

<sup>406</sup> Los encuentros se denominan “*Integrarnos desde la comunicación*” y se han realizado en diferentes lugares del país a partir de 2011 convocados por la Reunión Especializada de Comunicación Social del MERCOSUR (RECS) y el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina (CCSC).

comercio exterior de bienes culturales en América del Sur”, que pese a ser promovido desde la Reunión de Ministros de Cultura bajo el patrocinio de MERCOSUR Cultural, no incluye datos de Paraguay, uno de los socios fundadores.

Si se realiza un análisis de conjunto respecto de estas medidas, surge en primer lugar que las Reuniones trabajan de modo aislado, sin vincularse entre sí, pero que sin embargo se perfila una línea de cambio a partir de 2005-2006 en relación a la cual es posible visualizar un interés explícito en la comunicación y la cultura, que no llega a formularse en tanto política regional, pero que aporta elementos para una puesta en agenda del tema e inicia el relevamiento y sistematización de información sobre circulación, consumo y comercio internacional de audiovisuales, cinematografía (RECAM) y, más ampliamente, de bienes y servicios culturales (RMC) que aportarán la base informativa necesaria para la elaboración de políticas en la materia que puedan incidir en el plano regional.

En esta línea, el reconocimiento de que el MERCOSUR es además de un acuerdo comercial un proceso político, social y cultural y, en ese marco, la explicitación de la necesidad de atender a la comunicación pública y al acceso universal a la información en la búsqueda de construcción de ciudadanía como parte necesaria de la integración, constituyen indicios respecto de una posibilidad de transformación de las políticas de la *omisión* hacia las políticas de la *acción* en el ámbito regional.

De todas formas existe una gran incertidumbre sobre el destino o la orientación que finalmente podría imprimirse a las políticas de radio y televisión en el marco de esta unión regional. Al menos dos vías nos han permitido elaborar hipótesis acerca de este punto. La primera tiene que ver con la comparación interregional, allí hemos constatado que los procesos de regionalización no funcionan necesariamente como un blindaje hacia el mercado internacional de bienes y productos culturales. Es posible que, como en el caso de la UE, se apliquen fórmulas de liberalización interna y proteccionismo externo, o puede darse el caso de la liberalización externa con cuotas de proteccionismo para algunos de los socios, como en el caso del TLCAN. Es posible además que las industrias culturales, particularmente el audiovisual y la radiodifusión queden incluidas en los procesos de integración y sean explícitamente tratadas y normativizadas al interior del derecho comunitario, buscando su protección y resguardo frente al tratamiento que se les da a otras mercancías, o puede darse el caso de que las industrias culturales queden excluidas de los términos del acuerdo, como en el caso del TLCAN, lo cual implica que en el mejor de los casos se puede

esperar reciprocidad en el trato como ocurre con las otras mercancías, pero que en la práctica esto funciona reforzando la supremacía de los actores más fuertes y allanando procesos de penetración de productos culturales hacia los socios más débiles, sin ningún tipo de control o cautela.

La segunda vía consistió en analizar lo acontecido en términos de política nacional de radiodifusión en los países que integran el MERCOSUR, en el supuesto de que es probable que algunas de las líneas de política que se toman hacia el interior de cada país lleguen a trasegar las fronteras y puedan servir como lineamientos generales a una futura política regional. Sobre este punto esta investigación trazó comparaciones significativas entre las políticas de radio y TV promovidas y/o implementadas por los cuatro socios fundadores de MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay y reconstruyó las trayectorias históricas de algunos de los procesos de mayor visibilidad pública referidos a la búsqueda de transformación de las políticas de radiodifusión orientadas hacia la inclusión de nuevos actores, la definición de límites a la concentración de la propiedad de los medios y la defensa del derecho humano a la libertad de expresión. En este sentido se consideraron en clave histórica las legislaciones vigentes y sus antecedentes de mayor relevancia, pero además se incorporaron las voces de los actores que participaron en diferentes procesos de disputa del espectro, entre ellos, representantes del sector comunitario, intelectuales y funcionarios públicos. Del extenso análisis realizado pueden extraerse algunas conclusiones importantes:

1) Durante el período 1991-2007, se verifica la emergencia y consolidación del sector no Lucrativo/comunitario en cada uno de los cuatro países analizados. Esto implica que de un modo paulatino el sector adquiere visibilidad pública, hace conocer sus reclamos ante los organismos públicos competentes y frente a la sociedad y finalmente logra acceder a la explotación legal del espectro.

Su emergencia coincide con el retorno de la democracia en el continente entre mediados y fines de los años ochenta. Desde entonces el sector crece en situación de ilegalidad. Las legislaciones nacionales lo reconocen de modo diferido y este pase de la clandestinidad a la legalidad se realiza con el costo de limitar las emisiones en potencia y autofinanciamiento. Las primeras legislaciones registradas son la paraguaya en 1995, reglamentada en 2002, y la brasileña de 1998. En Argentina y Uruguay la actividad se legaliza en 2005 y 2007, respectivamente. Se constata que, contra la violencia institucional a la que el sector estuvo sometido durante décadas, su productividad no decreció y, por el contrario, se ha fortalecido a partir de la agrupación en



organizaciones nacionales y de la afiliación a organizaciones regionales o mundiales como ALER, OCLACC y AMARC. Esto ha permitido desarrollar reflexiones conjuntas y un aprendizaje común y ha posibilitado el fortalecimiento de los reclamos a partir de acciones, producción de investigaciones, documentos analíticos y propedéuticos que marcan, desde hace dos décadas al menos, la rémora de las políticas para el sector. Si bien este proceso tardará en materializarse en políticas específicas, podemos decir que desde los primeros años de 2000 se registran indicios de cambios en las políticas destinadas al sector: los primeros aparecen en Uruguay a partir de una política no escrita que aplicará el órgano regulador y que en la práctica consiste en discontinuar las clausuras y los decomisos de equipos de las radios comunitarias en situación de ilegalidad, siguen en 2002 en Paraguay con la reglamentación de la ley de radiodifusoras de pequeña y mediana cobertura, luego modificada en 2004, que si bien no es del todo satisfactoria para el sector habilita el funcionamiento legal de las emisoras, se extiende luego, en 2003, con los sucesivos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina que dictaminarán la inconstitucionalidad de impedir que los actores sin fines de lucro presten servicios de radiodifusión, decisión que finalmente repercutirá en la reforma de la ley 22.285 en 2005.

Luego de este reposicionamiento se sucederán mayores logros del sector que avanza hacia un reconocimiento en igualdad de condiciones frente a los otros dos sectores de la radiodifusión: el privado-comercial y el estatal. Si se reconstruyen los resultados alcanzados al cabo del período se encuentra que en los cuatro países se ha producido un reconocimiento de la legitimidad y legalidad del sector. Los documentos elaborados por las organizaciones agrupadas en el sector operan además en la mayoría los casos como fundamentos conceptuales de las reformas que los gobiernos impulsan –vgr Conferencia Nacional de Comunicación, Brasil (2010)– o que se han alcanzado –vgr. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (2009), Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay (2007), Reglamento de Radiodifusoras de Pequeña y Mediana Cobertura en Paraguay (2009).

Aunque por fuera del período de análisis, vale mencionar que entre diciembre de 2007 y marzo de 2010 tiene lugar la creación de nuevas instituciones en el sector del audiovisual y la radiodifusión, vinculadas a las nuevas leyes y decretos sancionados en esos años –Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay en 2007, Decreto de Creación de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de Paraguay en 2008, Ley de Servicios de

Comunicación Audiovisual en Argentina en 2009–, estas normas prevén la creación de organismos y comisiones específicas y la designación de nuevos funcionarios. En este sentido, se registra una correspondencia en el perfil de los funcionarios que ocuparán los cargos estratégicos en los organismos reguladores y de diseño de políticas al menos en los casos de Argentina, Uruguay y Paraguay<sup>407</sup> por cuanto en un gran porcentaje acreditaban filiación con sector social comunitario – vgr. Augusto Dos Santos, ministro de Comunicaciones para el Desarrollo y Oscar Cáceres, director Nacional de Comunicaciones para el Desarrollo, de Paraguay, provienen del sector de la radiodifusión comunitaria; Néstor Busso, presidente del Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual fue miembro fundador de FARCO; Gustavo Gómez, director Nacional de Telecomunicaciones de Uruguay fue miembro fundador de AMARC Uruguay y ocupó cargos jerárquicos dentro de la organización–. En nuestra óptica esto implica un reconocimiento y legitimación de las voces procedentes del sector comunitario, pero además un giro político sustantivo de sintonía regional en el que se evidencian consensos acerca de la necesidad de considerar a los tres sectores de la radiodifusión que busca revertir las severas asimetrías existentes a partir de las nuevas normativas.

2) Durante el período relevado el sector privado-comercial experimenta, a semejanza de lo que ocurre en el mercado internacional, un proceso de expansión. Se verifican en todos los casos altos índices en la concentración de la propiedad y un avance hacia la convergencia de servicios. Las regulaciones nacionales se adecuan y favorecen con docilidad estos procesos. Se registran modificaciones normativas que habilitan el ingreso de capitales extranjeros, con límites que oscilan entre el 30% y el 49% dependiendo de los países y de los servicios de los que se trate. En aquellos casos en los que este ingreso continúa impedido por ley (Uruguay) se constata que, de todos modos, las reglamentaciones han sido burladas mediante la figura del testaferrero<sup>408</sup>. En los cuatro países la

---

<sup>407</sup> En el caso de Brasil el protagonismo del sector comunitario es indiscutible en el marco de la Conferencia Nacional de Comunicación, que en verdad ha sido una respuesta diferida a un antiguo reclamo de estos actores. No se incluye en esta enumeración por cuanto, hasta el momento, no se ha modificado la normativa que regula a las comunicaciones electrónicas.

<sup>408</sup> Esta situación fue expuesta por la organización Grupo Medios y Sociedad (GMS) que en 2009 denunció ante la URSEC al empresario mejicano Ángel González y solicitó al Gobierno de la República que arbitre los medios para que el caso se investigue. Según GMS, el empresario compró 10 emisoras de radio uruguayas contraviniendo la legislación local que “impide que sean titulares de servicios de radio y televisión extranjeros que no sean ciudadanos uruguayos y no vivan en el país. Para evadir esta limitación, el empresario ha utilizado testaferreros para formalizar la compra o ha modificado la gestión de las emisoras, sin modificar la titularidad”. (Para un desarrollo más extenso ver pág. 280 de este trabajo). Esta situación fue además explicitada en las entrevistas mantenidas por la autora con Gustavo Gómez de

hegemonía del sector privado comercial es indiscutible en radio, TV abierta y de pago. Los cuatro primeros operadores de televisión abierta concentran en todos los casos volúmenes de facturación y audiencias superiores al 80%. Si se consideran sólo los porcentajes de facturación los cuatro primeros operadores obtuvieron para 2004 en Argentina el 82,1%, en Brasil el 99,9%, en Paraguay el 97,06% y en Uruguay el 99,3%. Salvo en este último caso donde el canal público se ubica entre los cuatro primeros operadores, con sólo un 5% del total del mercado, en los restantes países los operadores pertenecen al sector privado. Con la TV de pago los niveles de concentración son aún mayores. En Argentina, para 2004, los dos primeros operadores alcanzaban a más del 44% del mercado (luego en 2007 se fusionan en una sociedad); en Brasil, las dos primeras operadoras superaban el 58% del mercado; en Paraguay, sólo tres empresas proveían el servicio; mientras que en Uruguay lo hacían sólo dos (Becerra-Mastrini, 2009).

3) En lo relativo al sector público, existe una búsqueda de redefiniciones del concepto que no se condice con lo que ocurre en la práctica donde lo público sigue fuertemente vinculado a lo estatal y bajo la férula de los gobiernos de turno. Es decir, si bien se registra en el plano discursivo de algunos actores la vocación de avanzar hacia la constitución de televisoras públicas, los modos para arribar a este objetivo no fueron puestos en debate. El sentido o los sentidos de lo público continúan en un importante estado de indefinición. La excepción la marca sobre el final del período Brasil, al promover la creación de la Empresa Brasil de Comunicación, que busca llevar adelante una gestión pública desvinculada del Estado y con contenidos que se aparten de la gestión de gobierno. Es un proyecto que habrá que valorar en el tiempo, pero que asume con claridad la diferencia entre lo público y lo estatal. En el caso de Argentina, en cambio, la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 avanzará en la definición de los tres sectores aún cuando en la práctica los límites se tornen difusos. Es importante reconocer que en la nueva legislación argentina se incorporan como parte del sector público a universidades, Iglesia Católica (por ser el culto oficial del país) y pueblos originarios. De este modo se amplían los alcances del sector. En los casos de Uruguay y Paraguay no se registran reformas legislativas en la materia.

De las consultas realizadas con funcionarios e intelectuales de los cuatro países, se revela un reconocimiento acerca de la necesidad de impulsar el desarrollo de televisoras públicas no estatales

ni gubernamentales lo cual nos encamina hacia los debates sobre el servicio público de radiodifusión y sus límites en las sociedades latinoamericanas. En general existe un acuerdo sobre la urgencia – dado el contexto regional de concentración– de reflexionar sobre los medios de radiodifusión públicos partiendo de una concepción de servicio público con acceso universal.

El estado de situación que tiene lugar en los cuatro países en relación a los tres sectores de la radiodifusión permite observar la existencia de correspondencias significativas en los diferentes planos de análisis que, sin embargo, no han llegado a plantearse como política regional en el marco de MERCOSUR. Por ejemplo, en Directivas sobre el tercer sector, o las televisoras públicas regionales, o en relación a las obligaciones del sector privado-comercial sobre cuotas de pantalla o límites a la propiedad cruzada, a imagen de lo que hemos visto tiene lugar en la UE.

Estos resultados nos han llevado a la producción de nuevas hipótesis de trabajo que podrán ser desarrolladas en investigaciones ulteriores.

La primera de ellas parte de reconocer que si bien durante la última década del siglo XX se producen reformas sustantivas en la normativa sobre radiodifusión y telecomunicaciones orientadas a la privatización, la liberalización del sector y la expansión del mercado a través de la habilitación del ingreso de capitales extranjeros, con el inicio del siglo XXI y en sintonía con el cambio de signo político en la región, se evidencia una modificación progresiva del escenario y la emergencia de dos sectores de la radiodifusión que habían cumplido o bien un papel subsidiario –como es en caso del sector público/estatal– o habían permanecido en zonas restringidas o directamente ilegales –tal el caso de las radiodifusoras comunitarias–. Pero dado que en todos los países estos cambios se dan en contextos de profundas resistencias procedentes de la articulación de actores políticos y empresariales, el horizonte de cambio que se insinúa es altamente inestable.

La segunda sostiene que en tanto MERCOSUR se define como un acuerdo comercial pero también un proyecto político, cultural y social es probable que en el mediano plazo se registren proyectos encaminados hacia el diseño de políticas del audiovisual. Esta presunción se asienta en la evidencia colectada que demuestra que a pesar de que la unión regional no ha formulado políticas regionales hasta el momento, sus respectivas áreas específicas han realizado diferentes aproximaciones que pueden fructificar a la luz de las transformaciones que experimenta cada uno de

los países miembros<sup>409</sup>. Una línea incipiente en este sentido se orienta hacia la intervención en políticas sobre medios públicos<sup>410</sup> y se fortalece en relación al actual alineamiento regional en torno al padrón de TDT.

¿Por qué sería importante incluir en una agenda de políticas regionales la discusión sobre el sector del broadcasting y el audiovisual? Existen razones económicas, regulatorias, políticas y culturales que aportan fundamentos.

En términos estrictamente económicos, los medios de radiodifusión y, más ampliamente, el audiovisual permiten una valorización simultánea de capital de modo directo e indirecto. Tienen una función económica *directa* en cuanto creadores de plusvalía a través de la producción y el intercambio de mercancías y una función económica *indirecta* a través de la publicidad, creando plusvalía en otros sectores de la economía. En relación a la función directa la producción de bienes intangibles se caracterizan por una fuerte inversión inicial en el prototipo y costos marginales decrecientes tendientes a cero, pero además estos bienes no se agotan en el acto de consumo lo cual permite una valorización adicional en el proceso de circulación. Esta cualidad vuelve al sector del broadcasting y el audiovisual una zona de gran atractivo por su alta rentabilidad en el desarrollo de economías de escala y de escopo y ha derivado en procesos de concentración de la propiedad y convergencia tecnológica que ponen en riesgo el acceso a la información, el pluralismo y la participación sociales. Los productos audiovisuales en su faceta mercantil ingresan en la lógica del comercio internacional a partir de reglas comunes a otras mercancías que se basan en la fórmula de la maximización del beneficio al menor costo. Como resultado de estos procesos de valorización se produce a escala planetaria un aplanamiento, estandarización y homogeneidad de los contenidos (Ley de Hotelling). Por lo tanto sólo aquellos grupos con mayor poder de mercado logran hacer

---

<sup>409</sup> En una entrevista concedida en 2009 a la revista Zoom Digital el entonces ministro de Información y Comunicación para el Desarrollo de Paraguay, Augusto Dos Santos, afirmaba en relación al impacto regional de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina: “los procesos nacionales hace mucho dejaron de estar en compartimientos estancos, más aún cuando tienen tanta afinidad en nuestro continente, como en este momento en que se habla de la Patria Grande o de algo que se parece bastante a ese ideal. Entonces cuando algo tan trascendental sucede en Argentina, tendría que tener implicancia en las aspiraciones de construir políticas públicas de comunicación de los otros países. No es un camino fácil; el proyecto argentino es muy valiente ante todo, pero son procesos que se construyen en la medida de las posibilidades políticas de cada país”. Fuente [www.zoomdigital.com](http://www.zoomdigital.com). 2009.

<sup>410</sup> En este sentido pueden consignarse la Declaración de las Radios Públicas de MERCOSUR de 2011 y la Declaración de la Isla del Cerrito de 2010 sobre Comunicación en el marco de la Cumbre Social del MERCOSUR. Ver: <http://www.recs.org.ar>

circular masivamente sus productos audiovisuales, extendiendo las preferencias de géneros y formatos en término de patrones de consumo.

Tal como lo muestran los indicadores del comercio internacional de bienes y servicios culturales para la región MERCOSUR y para las otras uniones regionales analizadas, la hegemonía alcanzada por los productos audiovisuales de la factoría estadounidense es difícil de revertir. Pero estos indicadores también marcan un crecimiento en el comercio de bienes y servicios culturales – entre los que se incluyen el broadcasting y el audiovisual– lo cual implica además de importación de productos y servicios, un incremento en las exportaciones de la producción nacional y regional. Esta faceta del intercambio no ha logrado abordarse en términos estratégicos en el marco del acuerdo económico que representa –como objetivo de mínima– MERCOSUR. La unión regional no tiene injerencia en la regulación del funcionamiento de los grupos regionales de comunicación, pero tampoco logra contraponer medidas proteccionistas de estímulo a las producciones nacionales y regionales y favorecer su circulación entre los países asociados.

En cuanto a los argumentos regulatorios que vuelven pertinente un tratamiento regional vinculado al comercio internacional de bienes y servicios audiovisuales, podemos afirmar siguiendo a Marc Raboy (2002) que en el presente asistimos a la configuración de una *arena regulatoria global*, que implica que los estados han perdido ciertos márgenes de autonomía en la definición de sus regulaciones y que requieren atender a la lógica de la negociación de estas normas en el plano transnacional, donde se debaten y fijan las pautas a las que luego deberán acomodarse. En el caso de los medios de radiodifusión, su impronta de medios tradicionales no los excluye de estas lógicas por cuanto la reconversión tecnológica y la convergencia digital los han equiparado en sus posibilidades de alcance y diversidad de contenidos a los nuevos medios. El punto a definir y defender por parte de los estados es si el broadcasting hará parte de la esfera cultural o de la económica. En palabras de Raboy:

“La regulación en el futuro dependerá de modo creciente de la cooperación internacional. Un gran número de cuestiones ya son tratadas en la actualidad en el ámbito transnacional y la migración desde lo nacional hacia lo global quizás sea el factor determinante de los nuevos sistemas regulatorios. Un genuino marco regulatorio global está emergiendo y provee límites y posibilidades: por ejemplo mientras limita y redefine la capacidad de regular los medios convencionales en el nivel nacional, la globalización hace posible la regulación en el nivel transnacional en relación a la distribución satelital o a los medios interactivos basados en la web los que no pueden ser fácilmente confinados a las fronteras nacionales. Cuestiones que involucran problemas globales como el copyright o el uso de Internet deberán estar presentes en las nuevas regulaciones sobre broadcasting. Lo central es aquí si acaso los medios de radiodifusión deben ser considerados como parte de la esfera de la cultura o del

comercio y por extensión si acaso es posible la soberanía cultural en un mundo crecientemente gobernado por las reglas internacionales del comercio. Las políticas regulatorias están transformándose en parte de la diplomacia internacional: En un futuro próximo los estados nacionales deberán tratar de conservar algo de su soberanía sobre regulaciones nacionales mientras actúan como negociadores/mediadores en representación de sus ciudadanos y clientes corporativos en los nuevos foros multilaterales en los que las decisiones regulatorias globales se están produciendo. (...) la globalización en sí no implica el fin de las regulaciones: significa un cambio en dónde y cómo esa regulación se produce. Esto implica que la regulación del broadcasting se ha vuelto global” (Raboy, 2002:24)<sup>411</sup>.

Esta reflexión contrasta con las observaciones realizadas por Lacroix en 1999, quien sostenía que las instituciones internacionales de regulación no habían logrado hasta ese momento trascender el modo de regulación impuesto por la matriz fordista-keynesiana (basado en la intensificación de la producción y el consumo y crecimiento en la intervención del Estado) hacia un modo de regulación que denominaba discutido-programado en el que se buscaba regular a partir de consensos sociales alcanzados entre el Estado, el poder económico y la sociedad. Lacroix diagnosticaba una crisis en las capacidades nacionales de regulación “a partir del acceso al poder de las empresas transnacionales y de la concentración y centralización de los capitales (...) fruto de la colaboración estrecha entre los estados y el poder económico particularmente para desarrollar el comercio internacional” (1999:89-90) reconociendo que, en el nivel de las uniones regionales como MERCOSUR, TLCAN y Unión Europea, existían indicios de formas institucionales correspondientes a una nueva matriz que no habían llegado a concretarse aún.

Diez años adelante de este análisis y en la estela del aporte realizado por Raboy en 2002, podemos afirmar que los cambios en los patrones de regulación están aconteciendo de un modo acelerado. Los actores que los impulsan no son solamente como en épocas anteriores los estados o las uniones regionales que conforman, sino además las organizaciones mundiales en las que participan los estados y los grupos económicos, tal el caso de la Organización Mundial del Comercio, o directamente las corporaciones transnacionales como en el caso de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Esta nueva de relación de fuerzas debería constituir una alerta para una unión regional como MERCOSUR.

Por tratarse de un proyecto de integración que excede el acuerdo económico y busca extenderse hacia las dimensiones políticas, sociales y culturales, parecería que MERCOSUR está más cerca en su ideario de la Unión Europea que del TLCAN. Pero en la práctica este proyecto no

---

<sup>411</sup> Traducción propia.

se ha sostenido ni evolucionado de un modo equilibrado. El trabajo por crear una institucionalidad supranacional del MERCOSUR ha tenido numerosos escollos. Esto se refleja en la evolución de su estructura institucional: los principales órganos decisorios fueron creados entre 1991 y 1994 (1991: Consejo del Mercado Común, y el Grupo Mercado Común y 1994 Comisión de Comercio del MERCOSUR). Esta estructura incompleta sólo se ampliará al cabo de nueve años mediante la creación del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR en 2002 que inicia sus funciones de 2004, al que le seguirá en 2003 la Comisión de Representantes Permanente del MERCOSUR y en 2005 el Parlamento del MERCOSUR que, sin embargo, sólo iniciará sus actividades en el año 2007<sup>412</sup>.

Pese a la ampliación de la institucionalidad, los socios no han avanzado en la profundización de la integración. Una de las cuestiones pendientes sigue siendo la internalización de las normativas producidas por el derecho comunitario por cada uno de los países. No todos los países han definido el mismo nivel de supremacía de las normas del derecho comunitario frente a su derecho interno: en Argentina y Paraguay estos tienen un valor superior a las leyes nacionales (sistema monista), mientras que en Brasil y Uruguay tienen un valor equivalente y por lo tanto una ley nacional posterior puede modificar lo dispuesto por un tratado (sistema dualista). Aún cuando en los países miembros existen procedimientos de internalización de las normativas comunitarias, no se realiza en ninguno de los casos una aplicación directa, por lo que se ha puesto en duda la denominación de derecho comunitario y se habla en cambio de derecho comunitario derivado.

Los problemas no se agotan allí. MERCOSUR, transita un proceso de redefinición de su política y su identidad regional que resulta clave en la estrategia que América del Sur adoptará frente al mundo. Surgido sobre la base y el fundamento de las políticas neoliberales de los '90 en el marco de lo que se denomina "regionalismos abiertos", se encamina desde mediados de la década del 2000 hacia una redefinición política, económica, y social de la integración que incluye:

---

<sup>412</sup> Existen además otras instancias políticas específicas creadas a lo largo de los 21 años de existencia de la unión que muestran una sofisticación progresiva en los procesos de institucionalidad y la firme intención de despegar del acuerdo económico para dirigirse hacia el proyecto político regional, tal el caso de el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), organismo en el que participan organizaciones de la sociedad civil, creado en 1994, el Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR, para resolución de conflictos, creado en 2003, la Comisión Sociolaboral integrada por gobiernos, empleadores y sindicatos, creada en 1997 e instalada en 1998, el Grupo de Alto Nivel de Empleo, creado en 2004, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, creado en 2004, el Instituto Social del MERCOSUR, creado en 2006, el Foro de la Mujer, el Foro de Consulta y Concertación Política y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR.



“a) la primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial vinculada, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda (...) b) el retorno de la “agendas del desarrollo” en el marco de las agendas económicas del post-consenso de Washington con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto centradas en la liberalización comercial c) preeminencia de los actores estatales frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior d) un mayor énfasis en la agenda ‘positiva’ de la integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales (...) e) mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías (...) en un contexto en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región” (Sanahuja, 2008:23).

En la medida en que estos procesos se dilatan en el tiempo resulta complicado avanzar hacia discusiones específicas como las que plantea esta investigación. Por el momento no están dadas las condiciones de integración políticas necesarias para hacerlo. El audiovisual, junto a otros tantos temas políticos centrales, conforma una larga lista de espera que requiere respuestas regionales fuertes. El corrimiento político desde el regionalismo abierto hacia el regionalismo “post-liberal” puede constituir un vector de cambio sustantivo en la materia.

En relación a los fundamentos culturales que vuelven necesarias una reflexión y toma de posición regional sobre el sector del broadcasting y el audiovisual, entendemos que deben inscribirse en la estela de lo que ha señalado la Convención Internacional sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO en 2005 donde se reconoce a los “bienes y servicios culturales como vectores de transmisión de identidad, valores y sentido”. Allí se incluye entre los bienes y servicios culturales a las industrias culturales y se insta a los estados a elaborar políticas culturales que las promuevan y protejan. En esta línea, por ejemplo, la opción de la Unión Europea ha consistido en preservar el audiovisual de un tratamiento mercantil. En la AMDS de 2007 señala que “las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial” (AMDS Cons. Nº 5). Agrega que su importancia cada vez mayor para las sociedades y la democracia –sobre todo por garantizar la libertad de la información, la diversidad de opinión y el pluralismo de los medios de comunicación–, así como para la educación y la cultura, *justifica que se les apliquen normas específicas*. (AMDS Cons. Nº 3). En relación a ello el Parlamento Europeo ha exigido en resoluciones dirigidas a la OMC fechadas en diciembre de 2005 y abril de 2006 *que los servicios públicos básicos, tales como los servicios*

*audiovisuales, se excluyan de la liberalización en el marco de la Ronda de negociación relativa al GATS.* Además, y según Decisión 2006/515/CE del Consejo en mayo de 2006, se aprueba en nombre de la Comunidad la Convención y por lo tanto la AMDS respeta sus principios.

Cuando la Convención fue aprobada en el año 2005, los presidentes de MERCOSUR y estados Asociados produjeron una declaración en la que se comprometieron a “impulsar su ratificación legislativa y a trabajar en forma conjunta para el logro de sus objetivos, sobre la base de que la cultura, por sus características especiales, no es una simple mercancía” (Ver Anexo 1). Pese a ello, a diciembre de 2009 la única organización de integración económica regional que había adherido a la Convención era la Comunidad Europea. Los socios fundadores de MERCOSUR ratificaron individualmente la Convención entre 2007 (Brasil, Uruguay y Paraguay) y 2008 (Argentina).

En ese sentido, en el caso de que la unión regional decidiera avanzar con Decisiones o Resoluciones o Directivas de derecho comunitario respecto del tratamiento de los bienes y servicios culturales en el plano regional existe al menos un basamento de derecho público internacional en común que puede servir como base para futuras discusiones sobre el tema. Vale recordar que dentro de la estructura institucional de MERCOSUR la RMC es la única que forma parte del órgano superior, el Consejo Mercado Común y por lo tanto en relación a su jerarquía estaría habilitada para promover una *Decisiones* respecto de una política cultural para el tratamiento regional del audiovisual.

MERCOSUR tiene un desafío por delante en relación al sector del audiovisual. El recambio tecnológico que se ha iniciado con la digitalización de la radio y la televisión, junto a la expansión del triple play, impulsan el tema hacia una consideración más económica y comercial que cultural, y es allí cuando la resistencia a la fuerza de gravedad que impone el mercado se muestra siempre, y ante todo, como una decisión de carácter político. Lo que se juega en esa opción es algo tan sustantivo como el derecho a la libertad de comunicar, en toda la amplitud y complejidad que le cabe en el nuevo escenario mundial donde, como hemos señalado, la presión impuesta por los mercados transnacionales buscará avanzar hacia los modelos de pago y el tratamiento mercantil de bienes que deberían ser preservados por su importancia en el desarrollo de la diversidad, la identidad y los valores de los pueblos.

Los fundamentos que sostienen la defensa del derecho a comunicar se vinculan al límite que en nuestra óptica conlleva la referencia al concepto de libertad de expresión, que aún siendo el derecho humano que se ha consagrado universalmente presenta límites importantes en el mundo contemporáneo. Antonio Pasquali nos recuerda que existe una diferencia sustantiva entre el derecho a expresar y la libre comunicación de pensamiento y opinión. Afirma: “son matices capitales: entre la palabra y el comunicar media no solo una vorágine tecnológica, sino un abismo filosófico. Palabra y expresión emanan de filosofías individualistas, comunicar de concepciones socio-políticas del mundo”. Y enfatiza:

“La nada lineal “libertad de expresión” es un complejo prisma de cinco caras: libertad de acceso a fuentes, de código, de canal, de contenido y de interpretantes; (...) la “función pragmática” dejó su virginal naturalidad ante el obligado recurso al medio artificial, que convierte el “expresarse” en un verdadero *two steeps flow*: donde agentes externos bloqueen el libre acceso a fuentes o el libre empleo de un medio; allí perdió el prisma de la “libertad de expresión” una o dos de sus cinco facetas. Por eso, a los autócratas que empañan varias caras del prisma y aún sostienen que hay libertad de expresión, sólo les quedan para demostrarlo los argumentos del siglo XVIII, pero ninguno del siglo XXI. Hoy, la expresión es un mero *flatus vocis* donde falta el poder de “... difundirla, sin limitación de frontera, por cualquier medio de expresión...” según reza la segunda y siempre olvidada parte del Art. 19 de la Declaración Universal. En nuestro mundo, sólo cuenta y pesa la libertad de comunicar. Los visionarios de 1789 estaban en lo cierto” (Pasquali, 2007).

La reflexión sobre un derecho a comunicar en riesgo permanente nos lleva a afirmar que la paridad participativa como horizonte de la democratización radical permanecerá inconclusa mientras las sociedades no logren generar condiciones de igualdad social sustantiva para el conjunto social. En este sentido, la distancia entre las normas y las prácticas se abisma.

Entendemos, que uno de los vectores posibles de cambio, entre otros, se ubica en la discusión acerca del modo en que nuestros países asumen sus metas de integración, los sentidos que le asignan al proceso y los riesgos que están dispuestos a tomar en pos de un crecimiento regional con mayor equidad y justicia social en tanto, como lo sostienen Van Cuilemburg y McQuail (2003), “en contextos de convergencia tecnológica y de una creciente competitividad de mercado las políticas de comunicación son ante todo políticas de acceso”<sup>413</sup>. El análisis histórico demuestra que la sociedad civil ha tenido una escasa participación en el diseño de políticas, pero este aspecto como hemos visto se está modificando en América Latina. Un modo de hacer lugar a la participación es habilitar a

---

<sup>413</sup> Traducción propia.

todos los actores sociales que reclaman legítimamente el acceso al uso del espectro. En esa línea, la definición de los tres sectores de la radiodifusión marca una dirección de trabajo necesaria, pero insuficiente. Las asimetrías de poder que hemos procurado ejemplificar a lo largo de esta investigación señalan un estado de situación crítico, que pese a las reformas iniciadas en materia de regulación no parece sencillo de revertir. Las resistencias en el plano nacional e internacional que articulan las corporaciones que han crecido durante décadas al abrigo de los estados nacionales será prácticamente irreversible sin una acción política coordinada y sostenida en el tiempo.

---

## *Bibliografía*

---

- AGUIAR DE MEDEIROS, Carlos (2003) “Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil”. Ensaio FEE, Porto Alegre, Vol. 24, Nº. 2, p. 323-350.
- ALBORNOZ, Luís Alfonso. et. al. (1999) “La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década del 90” en MASTRINI, Guillermo y BOLAÑO César Globalización y monopolios en América Latina. Biblos, Buenos Aires.
- ALBORNOZ, Luís Alfonso (Coord.) (2000) Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur. Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- ALBORNOZ, Luís y Pablo HERNÁNDEZ (2005) “La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: concentración, desnacionalización y ausencia de control público”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires
- ÁLVAREZ MONZONCILLO, José María (2003) “Cine: riesgos y oportunidades se equilibran ante el cambio digital”. En BUSTAMANTE, Enrique (coord.) Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Fundación Alternativas, España.
- ALVAREZ, Marcelo y Nicolás Patricio REYES (1997) “La agenda de la gestión cultural en el MERCOSUR. En - RECONDO, Gregorio (coord) MERCOSUR. La Dimensión Cultural de la Integración. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- AMIN, Samir (2001) “Capitalismo, imperialismo, mundialización”. En José Seoane y Emilio Taddei (comps) Resistencias Mundiales [De Seattle a Porto Alegre] CLACSO, Buenos Aires.
- ARRIBÁ, Sergio (2005) “El peronismo y las políticas de radiodifusión”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires.
- BECERRA, Martín (2005) “Las políticas de infocomunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI)”. Cuaderns del CAC. Nº 21. Consejo del Audiovisual de Cataluña, Cataluña.
- BECERRA, Martín y Guillermo MASTRINI (2006a) “Senderos de la economía de la comunicación: un enfoque latinoamericano”. CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Vol. 11. pp 111-128. Universidad Complutense, España.
- \_\_\_\_\_ (2009) Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios de la América Latina del siglo XXI. Prometeo Libros, Buenos Aires.
- BELTRÁN, Luis Ramiro (2007) “La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo”. En Participación y democracia en la Sociedad de la Información. Actas del III Congreso Panamericano de Comunicación. PrometeoLibros, Buenos Aires.
- BOLAÑO, César Ricardo (1999) “La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones-audiovisual: un abordaje marxista” En MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación. Biblos, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001) “Mercado e Políticas de Comunicação no Brasil e na Argentina Situação na primeira metade da década de 2000 em perspectiva histórica”. Actas de congreso.

XXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Brasil.

- \_\_\_\_\_ (2002) “Evolución histórica del modelo brasileño de regulación del audiovisual”. En 2001 Efectos Globalismo y pluralismo. Gricis, Montreal pp. 1-9

- \_\_\_\_\_ (2002) “O Mercado das comunicações no brasil e na argentina e a política externa brasileira em matéria de comunicação” XXV Congresso brasileiro de ciências da comunicação INTERCOM. Mimeo, Brasil.

- \_\_\_\_\_ (2006) “Tapando el agujero negro. Para una crítica de la Economía Política de la Comunicación” En CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Vol. 11. pp 47-56. Universidad de Cataluña, España.

- \_\_\_\_\_ (2007) ¿Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?. Paulus. São Paulo.

- BOLAÑO, César y Valerio BRITTOS (2007) A televisão brasileira na era digital. Excusão, esfera pública e movimientos estructurantes. Paulus, São Paulo.

- BOUZAS, Roberto y FANELLI, José María (2003) MERCOSUR Integración y crecimiento. Colección Temas del Sur. Fundación OSDE. Editorial Altamira, Buenos Aires.

- BOUZAS, Roberto (coordinador) (2002) Realidades nacionales comparadas. Colección Temas del Sur. Fundación OSDE. Editorial Altamira, Buenos Aires.

- BORDA, Dionisio y Fernando MASI (2002) “Paraguay: estancamiento económico y desgaste político en los años del MERCOSUR”. En BOUZAS Roberto (coord.) Realidades nacionales comparadas. Grupo Editor Altamira, Buenos Aires.

- BRAMAN, Sandra (2004) “The emergent global information policy regime”. En BRAMAN, Sandra (Ed.) The emergent global information policy regime. Houndsmills, Palgrave Macmillan, UK.

- BRANT, João (2007) “Dos dois lados da rédea: a incidência da cobertura sobre comunicação na cadeia de valor da informação”. XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Santos. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Brasil. pp 1-15

- BRITTOS, Valério y César BOLAÑO (comps.) (2005) Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. Paulus, São Paulo.

- BUCCI, Eugênio (2007) “Radiobrás, la empresa gubernamental de comunicación del Brasil”. Revista Chasqui N° 93. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL, Quito pp 46 a 53

- BULLA, Gustavo (2005) “Televisión argentina en los ´60: la consolidación de un negocio de largo alcance”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires

- BUSTAMANTE, Enrique (2000) “Un camino importante de futuro”. En ALBORNOZ, Luís Alfonso (Coord.) (2000) Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur. Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.

- BUSTAMANTE, Enrique (coord.) (2003) Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Fundación Alternativas, España.

- \_\_\_\_\_ (2008) Alternativas en los medios de comunicación digitales. Gedisa, España.

- CALETTI, Sergio (2000) “¿Quién dijo República?”. Revista Versión, N° 10. Universidad Autónoma Metropolitana, Méjico.

- \_\_\_\_\_ (2006) “Decir, autorrepresentación, sujetos. Tres notas para un debate sobre política y comunicación”. Revista Versión (17) pp 19-78. Universidad Autónoma Metropolitana, Méjico
- CAPARELLI, Sérgio (1982) *Televisão e Capitalismo no Brasil*. Porto Alegre, L&PM Editores
- \_\_\_\_\_ (2000) “La periodización en los estudios sobre televisión” En *Al fin solos. La nueva televisión del MERCOSUR*. Albornoz, Luís A. (coord). Ciccus. La Crujía, Buenos Aires.
- CAPARELLI, Sergio y Susy DOS SANTOS (2000) “Estudio comparado de la televisión posfordista y de su reglamentación en el Cono Sur”. En *Al fin solos. La nueva televisión del MERCOSUR*. Albornoz, Luís A. (coord). Ciccus. La Crujía, Buenos Aires.
- CARLSSON, Ulla (2003) *The Rise and Fall of NWICO - and Then? From a Vision of International Regulation to a Reality of Multilevel Governance*. EURICOM Colloquium in Venice 5-7 May, 2003 Information Society: Visions and Governance. Göteborg University, Sweden.
- CASAS PÉREZ, María de la Luz (2006) *Políticas públicas de comunicación en América del Norte*. Limusa, Méjico
- CASTRO, Cossette (coord.) (2008) *Industrias de contenido en América Latina*. Documento de Grupo de Trabajo eLAC2007. META 13. CEPAL, Brasil.
- COM, Sergio (2005) “Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) *Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina*. La Crujía, Buenos Aires
- CROVI DRUETTA, Delia (1999) “Inequidades del NAFTA/TLCAN: un análisis del sector audiovisual mexicano”. En MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Biblos, Buenos Aires.
- CURUCHET, Eduardo et. al (2006) *Radio o ruido comunitario*. Letraeñe, Montevideo
- DE MIGUEL, Juan Carlos (2003) “Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia” En BUSTAMANTE, Enrique (coord.) *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación*. Fundación Alternativas, España
- DE MORAES, Denis (2009) *A BATALHA DA MÍDIA Governos progressistas e políticas de comunicação na América Latina e outros ensayos*. Pão e Rosas, Brasil.
- \_\_\_\_\_ (2011) *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- DI MASI (2002) “La contribución del MERCOSUR a un proyecto de integración regional en América Latina”. En *Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina*. Siglo XXI Editores, Méjico.
- DOS SANTOS, Susy (2005) “Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de un velho conceito” En BRITTOS, Valério y César BOLAÑO (comps.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. Paulus, São Paulo.
- DOS SANTOS, Susy y Érico DA SILVEIRA (2007) *Serviço Público e Interesse público nas comunicações*. En RAMOS, Murilo César y Susy DOS SANTOS (orgs.) *Políticas de comunicação*. Paulus. São Paulo.
- EISENHARDT, K.M. (1989) “Building Theories from Case Study Research”. En *Academy of Management Review*, Vol. 14, Nº. 4. The Academy of Management Review. EE.UU
- FARAONE, Roque (1995) *Televisión y Estado*. Cal y Canto, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (1995a) *Estado y TV en el Uruguay*. Fundación de cultura universitaria, Montevideo.

- FERNÁNDEZ BOGADO, Benjamín Hilario (2005) Paraguay: el derecho a la información solo en expectativa. En Informe 2004. Asociación Iberoamericana de derecho de la información y de la comunicación. Konrad Adenauer Stiftung, Perú
- FERREIRA SIMÕES, Cassiano y Fernando MATTOS “Elementos histórico-regulatorios da televisão brasileira” En BRITTOS, Valerio y César BOLAÑO (orgs.) (2005) Rede Globo 40 anos de poder e hegemonia. Paulus, Brasil.
- FORD, Aníbal. (2005) Resto del mundo. Nuevas mediaciones de las agendas críticas nacionales. Grupo editorial Norma, Buenos Aires.
- FORNI, Floreal (1993) “Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social” en Forni, Floreal, María Antonia Gallart et al.: Métodos Cualitativos II. La Práctica de la Investigación, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- FRASER, Nancy (1991) “Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente” en Habermas and the Public Sphere. Craig Calhoun. MIT Press, Cambridge.
- FREIRE, Paulo (1970) Pedagogía del oprimido. Tierra Nueva, Montevideo.
- GALPERÍN, Hernán (1998) Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la UE y el MERCOSUR. Coleção UNESCO – MERCOSUL, Brasilia.
- \_\_\_\_\_ (2000) “La reforma en la regulación de las industrias televisivas del Brasil y de la Argentina en los ‘90” En ALBORNOZ, Luís A. (Coord.) (2000) Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur. Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- GALLART, María Antonia (1993) “La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión sobre la práctica de la investigación”. En Forni, Floreal, María Antonia Gallart et al.: Métodos Cualitativos II. La Práctica de la Investigación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- GARCÍA LEIVA, María Trinidad (2005) “Fin de milenio: concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando de la Rúa”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires
- GARCÍA RUBIO, Carlos (1994) Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay. Ediciones de la pluma, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (1998) El Uruguay Cableado. Editorial Zeitgeist, Montevideo
- GARITAONANDÍA, Carmelo et. al. (2003) "Del espectador pasivo al interactivo. La televisión digital interactiva en USA, Europa y España". En Audiencias y medios de comunicación, Juan José IGARTUA y Angel BADILLO Eds. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2003) El espacio cultural latinoamericano. Bases para una política cultural de integración (Coord.) Convenio Andres Bello, Fondo de Cultura Económica, Mejiro/Buenos Aires.
- GARNHAM, Nicholas (1979) “Contribution to a political economy of mass-communication” Media, Culture & Society. N° 1. pp. 123-146. Sage Publications, London.
- \_\_\_\_\_ ([1979] 1983) “La cultura como mercancía” en RICHERI, G. La televisión: entre servicio público y negocio, Gustavo Gili, Barcelona, 1983.
- \_\_\_\_\_ (1990) Capitalism and communication: global culture and the economics of information Author Imprint: London, Sage



- \_\_\_\_\_ (1998): "Economía Política y la práctica de los estudios culturales", en FERGUSON, M., y GOLDING, P. (Eds.): *Economía Política y Estudios culturales*. Bosch Casa Editorial, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Emancipation, the Media, and Modernity*. Oxford University Press, Oxford.
- GETINO, Octavio (2000) *Las industrias culturales en el Mercosur: incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional*. Organización de Estados Americanos, Buenos Aires.
- GLASSER, Barney & Anselm STRAUSS (1967) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. Aldine, Chicago.
- GOLDING, Peter y Graham MURDOCK (eds.) (1997) *The Political Economy of the Media*. 2 vols. Cheltenham, Edward Elgar.
- GOLDING, Peter (1997) "Political communication and citizenship: the media and the democracy in an inegalitarian social order". En GOLDING, Peter and Graham MURDOCK (eds.) *The Political Economy of the Media*. 2 vols. Cheltenham, Edward Elgar. Páginas: ([1990:86-101] 1997: 668-685).
- GOLDING, Peter (1997) "Information poverty and political inequality: citizenship in the age of privatized communications". En GOLDING, Peter and Graham MURDOCK (eds.) *The Political Economy of the Media*. 2 vols. Cheltenham, Edward Elgar. Páginas: ([1989: 180-195] 1997: 100-115).
- GRAZIANO, Margarita (1986) *Política o ley: debate sobre el debate*; en *Revista Espacios*, Fac. de Filosofía y Letras UBA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1997) *Clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación*. Mimeo, Buenos Aires.
- HAMELINK, Cees (1985) "Hacia una autonomía cultural de las comunicaciones". Cap. 3. Ediciones Paulinas, Argentina.
- HERSCOVICI, Alain, et. al. "Economía política de la comunicación y la cultura: una presentación" En MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) (1999) *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Biblos, Buenos Aires
- JAMBEIRO, Othon (2000) *Regulando a TV. Uma visao comparativa no MERCOSUR*. Edufba, Salvador.
- \_\_\_\_\_ (2007) "A Reconfiguração do ambiente regulador das comunicações na sociedades da informação". En RAMOS, Murilo César y Susy DOS SANTOS (orgs.) *Políticas de comunicação*. Paulus, São Paulo.
- KAPLÚN, Gabriel (2006 a) "Políticas de comunicación: cambios y resistencias" XII Encuentro Latinoamericano de Facultades de Comunicación Social. FELAFACS. Mimeo, Bogotá
- KAPLÚN, Gabriel (2006 b) "Los medios de comunicación en Uruguay" Informe preparado para Medios de Comunicación 2007. El espacio iberoamericano. Fundación Telefónica. Mimeo. Madrid.
- KATZ, Jorge (2006) "*Tecnologías de la Información y la Comunicación e Industrias Culturales. Una perspectiva Latinoamericana*". CEPAL.
- KEJVAL, Larisa (2009) *Truchas. Los proyectos político-culturales de las radios comunitarias, alternativas y populares argentinas*. Prometeo, Argentina

- KRAKOWIAK, Fernando (2003) Concentración y transnacionalización en las industrias culturales. Surgimiento y consolidación de los conglomerados transnacionales de medios. Tesis de grado. Centro de Documentación del SInCA, Argentina
- KORTH, Alicia (2005) “Un diagnóstico de la radiodifusión en la década del ´30: comisión del ´38”. En MASTRINI, Guillermo (Ed.) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires
- LACROIX, Jean Guy (1999) “Las instituciones internacionales y el modo de regulación discutido-programado” En MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) (1999) Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación. Biblos, Buenos Aires
- LAS MORDAZAS INVISIBLES. Nuevas y viejas barreras a la diversidad en la radiodifusión (2009) Investigación regional en América Latina. AMARC, Buenos Aires.
- LEAL, Sayorana (2007) “Radiodifusão comunitária no Brasil: desafios e perspectiva para as políticas públicas”. En RAMOS, Murilo César y Susy DOS SANTOS (orgs.) (2007) Políticas de comunicação. Paulus, São Paulo.
- LIEBERSON, Stanley (1992) “Small N’s and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases” en Ragin, Charles & Howard Becker (eds.) *What is a Case: Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LLORENS, Carles (2001) Concentración de empresas de comunicación y el pluralismo: la acción de la UE. Tesis Doctoral. UAB, Mimeo.
- LOPEZ VILLAFANE, Víctor (2002) “El TLCAN y las lecciones de una integración”. En LOPEZ VILLAFANE, Víctor y Jorga Rafael DI MASI (coords.) Del TLC al MERCOSUR. Integración y diversidades en América Latina. Siglo XXI Editores, México.
- LORETI, Damián (2008) Intervención en el II Encuentro Nacional de TV Pública. Comunicación para la integración social y cultural. Memorias del Encuentro, Córdoba.
- \_\_\_\_\_(2010) “Nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. Catedra Derecho a la Información. Facultad de Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MACBRIDE, Sean y otros (1980) Un sólo mundo, Voces múltiples. El Informe MacBride. UNESCO. Fondo de Cultura Económica, México.
- MARINO, Santiago (2007) “Neoliberalismo, comunicación y Políticas públicas: el caso de la Televisión por Cable en Argentina entre 1989-2001” Tesis de Maestría. Maestría en Comunicación y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Mimeo, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) (1999) Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación. Biblos, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo y Martín BECERRA (2001) “50 años de concentración de medios en América Latina: del patriarcado artesanal a la valorización en escala”. En Quirós Fernández, Fernando y Francisco Sierra Caballero (Eds.) Globalización, comunicación y democracia. Crítica de la economía política de la comunicación y la cultura. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, Sevilla.
- \_\_\_\_\_(2006) Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Prometeo, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo (Ed.) (2005) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina. La Crujía, Buenos Aires.

- MASTRINI, Guillermo y Mariano MESTMAN (1996) "Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo y Diego DE CHARRAS (2005) "20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI" Cátedra de Políticas y planificación de la comunicación. Carrera de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- MASTRINI, Guillermo (2004) Clases teóricas de Políticas y Planificación de la Comunicación. UBA. Mimeo. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2008) Conferencia Economía Política de la Comunicación. CEA. Argentina. Mimeo, Córdoba.
- \_\_\_\_\_ (2010) "Medios públicos y derecho a la comunicación". Intervención ante el Mutirão de Comunicación América Latina y el Caribe. Mimeo, Brasil.
- MATELLART, Armand (2002) Historia de la Sociedad de la Información. Paidós. Buenos Aires
- \_\_\_\_\_ (2006) "Pasado y presente de la sociedad de la información. Entre el nuevo orden mundial de la información y la comunicación y la cumbre mundial sobre sociedad de la información". Revista TELOS N° 65. Edición: Fundación Telefónica, España.
- MATTELART, Armand, y Héctor SCHMUCLER (1983) América Latina en la encrucijada telemática. Paidós, Barcelona.
- MATTOS, Sergio (1993) Un Perfil de la televisión brasileña: 40 años de historia (1950-1990). Revista Comunicación y Sociedad (CEIC Universidad de Guadalajara) N° 16-17 septiembre 1992-abril 1993 pp 45-74. Universidad de Guadalajara, Méjico.
- \_\_\_\_\_ (2002), História da televisão brasileira. Uma visão econômica, social e política, Petrópolis. Vozes, Río do Janeiro.
- MIGUEL, Juan Carlos (1993) Los grupos multimedia. Estructura y estrategias en los medios europeos. Bosch, Barcelona
- MILLS, Charles Wright (1986) "Sobre Artesanía Intelectual" en La Imaginación Sociológica, Apéndice. Fondo de Cultura Económica, México.
- MINDEZ, Leonardo (2001) Canal Siete Medios siglo perdido. La historia del Estado Argentino y su estación de televisión. Ediciones Ciccus-La Crujía. Buenos Aires.
- MORONE, Rodolfo y Diego DE CHARRAS "El servicio público que no fue. La televisión en el tercer gobierno peronista" En MASTRINI Guillermo. (editor) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Ediciones La Crujía, Buenos Aires
- MOSCO, Vincent (1996) The Political Economy of Communication. Media Culture & Society series. Sage, Londres
- MOCHKOFISKY, Graciela (2011) Pecado Original. Clarín, los Kirchner y la lucha por el poder. Planeta, Buenos Aires.
- MURARO, Heriberto (1987) Invasión cultural, economía y comunicación. Legasa, Buenos Aires.
- MURDOCK, Graham (2006) "Los agujeros negros del marxismo occidental: Respuesta a Dallas Smythe" CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Vol 11 Traducción. Ana Segovia. Publicado originalmente en Canadian Journal of Political and Social Theory, Vol. 2, N° 2 (primavera/verano 1978) pp. 109-119, bajo el título "Blidspots About Western Masxism: A Reply to Dallas Smythe". Universidad de Cataluña, España.
- MURDOCK, Graham y Peter GOLDING (1974) "For a Political Economy of Mass Communications" En GOLDING, Peter y Graham MURDOCK (eds.) (1997) The Political Economy of the Media. 2 vols. Cheltenham, Edward Elgar.

- MURCIANO MARTÍNEZ, Marcial (1992) Estructura y dinámica de la comunicación internacional Bosch, Barcelona.
- \_\_\_\_\_(1997) “Políticas públicas de comunicación: un análisis desde la perspectiva del microespacio europeo”. En Políticas Regionais de Comunicação os desafios do MERCOSUL. Editora UEL, Londrina.
- NAVAS ALVEAR, Marcos (2004) Los derechos de la comunicación. Reflexión, práctica, debate. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH. Fundación Punto de Comunicación. Programa Andino de Derechos Humanos y Democracia, Ecuador.
- ORTIZ, Renato (1997) “Una cultura internacional-popular” y “Los artífices mundiales de la cultura” En Mundialización y cultura. Alianza Editorial, Argentina.
- ORUÉ POZZO, Aníbal (2003) Comunicación y Estado. Políticas de radiodifusión en Paraguay 1927-1995. Arandurá Editorial, Asunción.
- PALLARES, Laura y Luís STOLOVICH (1991) Medios Masivos de comunicación en el Uruguay. Tecnología, poder y crisis. Edición del Centro Uruguay Independiente. Montevideo.
- PASQUALI, Antonio ([1963] 1980) Comunicación y Cultura de Masas. Monte Avila Editores, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1991a) “¿Qué es una radiodifusión de servicio público?”. En El Orden Reina. Monte Avila Editores, Caracas.
- \_\_\_\_\_(1991b) “Reinventar los servicios públicos”. En El Orden Reina, Monte Avila Editores, Caracas.
- PORTALES, Diego (1981) Poder económico y libertad de expresión: la industria de la comunicación chilena en la democracia y el autoritarismo. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET). Editorial Nueva Imagen, Mexico D.F.
- POSTOLSKI, Glenn y Santiago MARINO. (2005) “Relaciones peligrosas: los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios”. En MASTRINI Guillermo (editor) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Ediciones La Crujía. Buenos Aires
- RABOY, Mark (2002) “Television and deregulated global markets”. En Marc Raboy Ed. Global Media Policy in the New Millennium. University of Luton Press, Bedfordshire, United Kingdom. pp. 21-24
- RADAKOVICH, Rosario (2004) Territorios televisivos. De ciudad imaginada a Tevé Ciudad. Cal y Canto/FHUCE, Montevideo.
- RAGIN, Charles (1987) The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. University of California Press, Berkeley (Capítulos I a IV)
- RAMOS, Murilo César (2000) “Televisión por cable en Brasil: desestatización, reprivatización y control público”. En Al fin solos... La nueva televisión del Mercosur. Albonoz, Luis A. (coord.) Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- RAMOS, Murilo César y Susy DOS SANTOS (orgs.) (2007) Políticas de comunicação. Paulus. São Paulo. Brasil
- RABOTNIKOF, Nora (1997) “*El espacio público y la democracia moderna*” Instituto Federal Electoral, Ciudad de México.
- RECONDO, Gregorio (coord.) (1997) MERCOSUR. La Dimensión Cultural de la Integración. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- RICHERI, Giuseppe (comp) (1983) La televisión: entre servicio público y negocio. Gustavo Gili, Barcelona.

- RODRÍGUEZ GÓMEZ, Gregorio (1999) Metodología de la investigación cualitativa. Editorial Aljibe, Málaga.
- ROSSI, Diego (2005) “La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado comercial” En MASTRINI, Guillermo (editor) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Ediciones La Crujía, Buenos Aires.
- SANTOS, Susy y Sergio CAPPARELLI (2005) Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova FACE de un velho conceito” En BRITTOS, Valério Cruz y César Ricardo Siqueira BOLAÑO, (Org.). Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. 1 ed. São Paulo : Paulus, 2005.
- SEGOVIA, Ana (2006) “Cincuenta años de Economía Política de la Comunicación”. En CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Universidad de Cataluña, Cataluña. Vol. 11. pp 7-10.
- SMYTHE, Dallas (1960) “On the Political Economy of Communications” Journalism Quarterly. pp. 563-572. Sage, London.
- \_\_\_\_\_ (1977) “Communications: Blindspot of Western Marxism”, Canadian Journal of Political and Social Theory, Vol. 1, N.º 3. Traducido al español como “Las comunicaciones: ‘agujero negro’ del marxismo occidental”, en Richeri, La televisión: entre servicio público y negocio, 1983. Gustavo Gili, Barcelona pp. 71-103.
- SCHILLER, Herbert (1974) Los manipuladores de cerebros. Libre empresa, imperialismo y medios de comunicación. Granica Editor, Argentina
- \_\_\_\_\_ (1976) Comunicación de masas e imperialismo yanqui. Colección punto y Línea. Gustavo Gili, España
- \_\_\_\_\_ (1989) Culture, Inc. The corporate takeover of public expresión. Oxford University Press, New York.
- \_\_\_\_\_ (1996) Information Inequality: The Deepening Social Crisis in America. Routledge, New York.
- SHALEV, Michael (2001) “La regresión múltiple en la investigación macro-comparativa. Límites y alternativas”. Universidad Hebrea de Jerusalem. Revista Política y Sociedad Nº 38. Jerusalem. pp 19 a 44
- SKOCPOL, Theda (1984) “Estrategias Recurrentes y Nuevos Temas en Sociología Histórica” en Vision and Method in Historical Sociology, Cambridge University Press, New York.
- SIMÕES, Cassiano y Fernando MATTOS (2005) “Elementos histórico-regulatórios da televisão Brasileira”. En - BRITTOS, Valério y César BOLAÑO (comps.) Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. Paulus, São Paulo.
- SOMAVIA, Juan (coord.) (1977) La información en el nuevo orden internacional. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Mejico.
- SORJ, Bernardo (2005) La democracia inesperada. Prometeo, Buenos Aires.
- STAKE, Robert (1995) Investigación con estudios de caso. Ediciones Morata, Madrid
- STOLOVICH, Luís y Laura PALLARES (1991) Medios Masivos de comunicación en el Uruguay. Tecnología, poder y crisis. Centro Uruguay Independiente, Montevideo.
- TIMBERLAKE, Michael (1989) The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Book Review. International Journal of Public Opinion Research. Social Forces, Utah.
- THOMPSON, John (1995) The Media and Modernity: A Social Theory of the Media. Stanford University Press, Stanford.
- TREMBLAY, Gaëtan “El desarrollo de las industrias de la información de la cultura y de la comunicación en el contexto del TLC” En MASTRINI, Guillermo y César BOLAÑO (eds.) (1999)

Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación. Biblos, Buenos Aires

- TREJO DELARBRE, Raul (1997) "Para que alcanzar el mundo?. La Experiencia de México en la era del NAFTA". En VASSALLO de LOPES María Immacolata y José MARQUES de MELO (orgs.) Políticas Regionais de comunicação. Os desafios do Mercosul. Editora UEL, Brasil.
- URANGA, Washington (2005) "Prologo". En En MASTRINI, Guillermo (editor) Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2004). Ediciones La Crujía, Buenos Aires.
- VALENZUELA, Samuel (1998) "Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Reserach", Essays in Honor of Juan Linz. Politics, Society, Democracy. Latin America, Mainwaring, Scott & Arturo Valenzuela (eds) Wesview Press, Boulder.
- VAN AUDENHOVE, Leo et. al. (1999) "Information Society policy in the developing World: a critical assessment". Third World Quarterly, Vol 20, N° 2. Routledge, London. pp 387-404.
- VASSALLO de LOPES María Immacolata y José MARQUES de MELO (orgs.) (1997) Políticas Regionais de comunicação. Os desafios do Mercosul. Editora UEL, Brasil.
- WILLIAMS, Raymond (1977) Marxismo y Literatura. Ediciones Península, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1980) Problems in Materialism and Cultura: Selected Essays. Verso, London and New York.
- YIN, Robert (1994) Case Study Research. Design and Methods, Thousand Oaks, Sage Publications, California.
- ZALLO, Ramón (1988), Economía de la comunicación y la cultura, Akal, Madrid

### **Fuentes hemerográficas y documentales en papel**

- BECERRA, Martín (2009a) "La diversidad amenazada" En Revista Caras y Caretas N° 2236. Buenos Aires. Página 81
- BECERRA, Martín (2009b) "El Estado no puede desaparecer" En Revista Caras y Caretas N° 2239. Buenos Aires. Pág. 25.
- BOTTO, Mercedes, (2006) "Gobernancia regional: Notas para un análisis sobre el MERCOSUR". En Revista Estudios, N° 18, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.
- GARNHAM, Nicholas (1991) "La economía política de la comunicación. El caso de la televisión". En Revista Telos N°. 28, Diciembre-Febrero 1991-92. España. pp. 68-75.
- \_\_\_\_\_ (1992) "Economía política y estudios culturales: ¿reconciliación o divorcio?" En Revista Causas y Azares. Argentina.
- GÓMEZ, et. al. (2007) Investigación inédita para la realización de un mapa de medios electrónicos en Uruguay. Autores: Gustavo Gómez, Carlos García Rubio y Edison Lanza. Mimeo, Montevideo.
- GROSSBERG, Lawrence. (1992) "Estudios culturales vs. Economía política: ¿quién más está aburrido con este debate?" En Revista Causas y Azares. Argentina.
- INFORME DE MONITOREO (2006) Decreto 1172/03. Componente Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Área de Transparencia y Anticorrupción. Poder Ciudadano. Argentina.

- INFORMATIVO INTERVOZES (2007) Concessões de radio e TV. Onde a democracia ainda não chegou. Intervezes, Brasil.
- LORETI, Damián (2005) Informe Especial/Decreto 527. Boletín DRC. Año 3. Nº 8. Pág.3
- \_\_\_\_\_ (2011) “Ahora dicen que la ley no se aplica. (A dos años de la noche del 9 de octubre)”. Diario Página/12. 10 de octubre, Pág. 8. Buenos Aires.
- MARINO, Santiago (2008). Informe Argentina. Papeles de trabajo AMARC. Mimeo, Argentina.
- MIÈGE, Bernard (1979) “The cultural commodity” Media, Culture & Society. Nº 1. Sage Publications, London pp. 297 a 311.
- RONCAGLIOLO, Rafael (1983) “Comunicación y democracia en el debate internacional”. Revista Chasqui Nº 7 CIESPAL, Quito.

### **Fuentes hemerográficas y documentales digitales**

- AA.VV (2006) CIC Cuadernos de Información y Comunicación. Vol 11 Dedicado a los 50 años de Economía Política de la Comunicación. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en:  
<http://www.ucm.es/info/publiucm/publicaciones/catalogo/CIC.html>
- BARROS, Rodolfo (2009) “Evangelistas: con el multimedios más grande, son ignorados por el gobierno”. Diario Perfil. Sección Economía. Domingo. 22 de noviembre. Versión digital disponible en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0420/articulo.php?art=18278&ed=0420>
- BAYARDO, Rubnes (2002) “Sobre el financiamiento público de la cultura. Políticas culturales y economía cultural”. Disponible en: <http://www.antropologia.com.ar>
- BLANCO, Carlos (2009) “¿Aló Telcos?”. Blog de Carlos Blanco. Disponible en <http://74.125.113.132/search?q=cache:RUzZdO82t-YJ:alotelecom.blogspot.com/2009/06/directv-ya-ensaya-en-brasil-formulas-de.html+sistema+MMDS+en+brasil&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=ar>
- BECERRA ARTIEDA, Aníbal Fernando (2002) “Movimientos estratégicos de la investigación social desde una lógica dialéctico/construccionista” Papeles de Nombre Falso. Disponible en: <http://www.nombrefalso.com.ar/hacepdf.php?pag=12&pdf=si>.
- BEZERRA, Alex. “Según Abraço el 90% de las emisoras comunitarias autorizadas son controladas por políticos”. Publicación Digital. Diario Tribuna de Betim. 28 de noviembre de 2008. Disponible en: [www.tribunadebetim.com](http://www.tribunadebetim.com)
- BOTTO, Mercedes, et. al. (2003) “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración: el caso MERCOSUR”. En Revista Nueva Sociedad Nº 186 El futuro de la integración regional. Buenos Aires
- BUCCI, Eugenio (2007) “Radiobras: la empresa gubernamental de comunicación del Brasil”. Revista Chasqui Nº 99. Versión Digital.
- CASTRO, Cosette (2008) “Industrias de Contenidos en Latinoamérica”. Documento de trabajo. CEPAL Grupo de Trabajo de la meta 13 de eLAC2007
- IBÁÑEZ, Joseph (1999) “Nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa” Comunicación presentada a las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”, Cáceres del 23 al 25 de septiembre. Mimeo.
- INFORME QUE VES CUANDO ME VES publicado en el año 2006 por el Laboratorio de Industrias Culturales de la Secretaría de Cultura de la Nación.

- INFORME CONTENIDOS DE LA TELEVISIÓN ABIERTA ARGENTINA (2009) Origen de la Producción – Tipo de Programas Estructura de Propiedad. Dirección Nacional de Supervisión y Evaluación. Comité Federal de Radiodifusión. [www.comfer.gov.ar](http://www.comfer.gov.ar)
- INFORME DEL PROGRAMA SELA-IBERPyme 2008. XXXIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano Caracas, Venezuela. Disponible en: [http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/11/T023600003162-0-Informe\\_Programa\\_SELA\\_IBERPyme\\_2008.pdf](http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2008/11/T023600003162-0-Informe_Programa_SELA_IBERPyme_2008.pdf)
- INFORME PNUD. La Democracia en América Latina. (2004) Disponible en [http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/index\\_new.php](http://www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/index_new.php)
- INFORME UNESCO. IFS. 2005
- INFORME CEPAL (2009) Panorama Social de América Latina.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2009) “Repensar el desarrollo regional” Diario Página /12. Suplemento CASH
- FREIRE, João (2006) “Escribiendo la historia cultural de la televisión en Brasil: aspectos teóricos y metodológicos”. En Revista Signo y Pensamiento N° 48 Vol. XXV. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=86004802>
- GÓMEZ, Gustavo (2006) Entrevista on line realizada en Jordania durante la 9th World Conference and General Assembly of AMARC, Amman, Jordan 11- 17 of November. Disponible en: [http://www.amarc.org/index.php?p=amarc\\_9](http://www.amarc.org/index.php?p=amarc_9)
- KATZ, Jorge (2006) Tecnologías de la Información y la Comunicación e Industrias Culturales. Una perspectiva Latinoamericana. CEPAL
- KRAKOWIAK, Fernando (2008) “Japón se acerca de la mano de Brasil” Diario Página/12. 10/09/08. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-111294-2008-09-10.html>
- LÓPEZ, Ignacio (1999) “Informe sobre situación de radios comunitarias”. AMARC. Brasil. Disponible en: <http://aa.chasque.net/amarc/>
- LESSIG, Lawrence (1998) “Las leyes del ciberespacio”. En Cuadernos Ciberespacio y Sociedad N° 3. Disponible en <http://cys.derecho.org/03/leyes.html>
- MASTRINI Guillermo (2008a) “Países emergentes y desarrollo comercial de la cultura” Diario Página/12. Sección La Ventana. 17 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/index-2008-09-17.html>
- MIÈGE, Bernard (1979) “The cultural commodity” Media, Culture & Society. N° 1. Sage Publications. pp. 297 a 311. London.
- PASQUALI, Antonio (2007) “Dos apostillas a la libertad de expresión” Revista Chasqui Edición web. N° 99. <http://chasqui.comunica.org/content/view/604/141/>
- PORTAL BBC MUNDO (2006) Accesado en [http://74.125.113.132/search?q=cache:oakNB7Q8xrsJ:news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6095000/6095596.stm+Red+de+tv+evang%C3%A9lica+en+brasil&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar](http://74.125.113.132/search?q=cache:oakNB7Q8xrsJ:news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6095000/6095596.stm+Red+de+tv+evang%C3%A9lica+en+brasil&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar)
- PROGRAMA DE LEGISLACIONES Y DERECHO A LA COMUNICACIÓN. Base de datos legislativa sobre radiodifusión en América Latina. AMARC Uruguay. Disponible en: <http://aa.chasque.net/amarc/>  
<http://www.cepal.org/SocInfo/eLAC>
- PEYROU, Alejandro (2005) “Argentina. Los tratados bilaterales de protección y promoción de inversiones (TBI) y el CIADI”, Documento presentado en el Seminario “El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario”, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 2 a 5 de agosto de 2005.



- REVISTA ENLACES (2009) Ministerio de Educación. Gobierno de Chile. Nº 8 Año 2. Disponible en: <http://www.enlaces.cl/index.php?t=54&i=2&cc=465&tm=2>
- REVISTA PUEBLOS (2005) Disponible en: <http://www.revistapueblos.org>. 3/3/2005
- SÁNCHEZ RUIZ, Enrique E. (2000) “Industrias culturales y libre comercio. México, Canadá y la Unión Europea: hacia un Análisis comparativo de políticas de comunicación”. En Revista Razón y Pábrabra Nº 19
- SANAHUJA, José Antonio. (2008) “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”. Biblioteca Virtual Española. España.
- TAVARES, Tom (2008) “De los reyes de la radio a la “boquinha da garrafa”. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Disponible en: <http://www.mre.gov.br/dc/espanol/textos/revistaesp11-mat8.pdf>
- THE ECONOMY OF CULTURE IN EUROPE (2006) KEA Report. European Affairs. European Commission
- UEDA, Vanda (2000) “Nuevos escenarios y actores en las telecomunicaciones de Río Grande do Sul a finales de los años 1990” Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Número extraordinario dedicado al II coloquio internacional de geocrítica (actas del coloquio) Universidad de Barcelona Nº 69
- VAN CUILEMBURG Jan y Denis MCQUAIL (2003) “Paradigm Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy” European Journal of Communication, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp 181-207
- ZENITHOPTIMEDIA REPORT. (2005) Americas Market & MediaFact.
- ZOOM. Política y sociedad en foco. (2009) Revista digital. Disponible en: <http://revista-zoom.com.ar/articulo3030.html>

### **Sitios de Internet consultados**

- [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)
- [www.recam.org](http://www.recam.org)
- <http://europa.eu>
- [www.nafta-sec-alena.org](http://www.nafta-sec-alena.org)
- [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar)
- [www.secom.gob.ar](http://www.secom.gob.ar)
- [www.comfer.gov.ar](http://www.comfer.gov.ar)
- [www.afsca.gob.ar](http://www.afsca.gob.ar)
- [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)
- [www.conatel.gov.py](http://www.conatel.gov.py)
- [www.amarc.org](http://www.amarc.org)
- [www.ritmosur.org/](http://www.ritmosur.org/)
- [www.farco.org.ar](http://www.farco.org.ar)
- [www.aler.org](http://www.aler.org)
- <http://oclacc.org>
- [www.medioslatinos.com](http://www.medioslatinos.com)
- <http://aa.chasque.net/amarc/>
- <http://legislaciones.amarc.org/>
- [www.anatel.gov.br](http://www.anatel.gov.br)

- [www.ursec.gub.uy](http://www.ursec.gub.uy)
- [www.tnu.com.uy](http://www.tnu.com.uy)
- [www.fndc.org.br](http://www.fndc.org.br)
- [www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)
- [www.unesco.org](http://www.unesco.org)
- [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)
- <http://es.wikipedia.org>
- [www.ceibal.edu.uy](http://www.ceibal.edu.uy)
- <http://www.unasursg.org/>
- [www.mediasymodas.com](http://www.mediasymodas.com)
- [www.donosdamidia.com.br](http://www.donosdamidia.com.br)
- [http://ec.europa.eu/information.../media/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information.../media/index_en.htm)
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/audiovisual\\_and\\_media/124101\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101_es.htm)

### **Entrevistas realizadas**

- Gustavo Antúnez, Vicedirector del Servicio de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República – SEPREDI. Uruguay, 2005.
- Juan Piaggio. Gerente General de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones-URSEC. Uruguay, 2005
- Elena Graüer. Funcionaria URSEC. Uruguay, 2005
- Martín Papich. Director del Instituto Nacional del Audiovisual – INA. Uruguay. 2006.
- Alicia Fernández. Miembro del Directorio de URSEC. Uruguay, 2006.
- Margarita Percovich. Senadora Frente Amplio. Uruguay, 2006.
- Sergio Scaravino. Gerente de Relaciones Internacionales e Institucionales Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). Argentina, 2006
- Daniel Carletti. Funcionario del Área Mercosur y políticas de integración Comisión Nacional de Comunicaciones. Argentina, 2006.
- Marcelo Echagüe. Asesor Secretaría de Comunicaciones. Secretaría de Comunicaciones (SECOM). Argentina 2007.
- Gonzalo Carvajal. Asesor del Coordinador General del Comité Federal de Radiodifusión – COMFER. Argentina 2007.
- Nelia del Bianco. Miembro de la Asamblea Legislativa sobre Radiodifusión Digital. Brasil, 2007.
- Oscar Cáceres. Director de la Dirección de Comunicación para el Desarrollo. Dependiente de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo. Paraguay, 2009.
- Juan Díaz Bordenave. Académico y Asesor externo de la Dirección de Comunicación para el Desarrollo. Paraguay, 2009
- Gabriel Kaplún. Docente Investigador UDELAR y Coordinador de la Unidad Temática de Medios de Comunicación EP-FA-NM. Uruguay, 2006.
- Inés de Torres. Docente e investigadora UDELAR. Uruguay, 2006.
- Roque Faraone. Docente e investigador UDELAR. Uruguay, 2006.
- Juciano de Sousa Lacerda. Docente e investigador Universidad Estatal de Paraíba. Brasil 2006.
- Luís Valle. Docente Universidad de Palermo. Director del Posgrado en TV DIGITAL. Argentina 2007.

- Aníbal Ford. Docente e investigador Universidad de Buenos Aires. Argentina 2007.
- Murilo César Ramos. Docente e investigador Universidad de Brasilia. Brasil 2007
- César Bolaño. Docente e investigador. Universidad de Sergipe. 2007
- Susy Dos Santos. Docente e investigadora Universidad de Brasilia. Brasil 2007.
- Francisco Karam. Docente e investigador Universidad de Florianópolis. 2007
- Miguel López. Docente Universidad Nacional de Asunción. Editor de la Versión Digital del periódico “Última Hora”. Paraguay. 2008
- Aníbal Orué Pozzo. Docente e investigador. Universidad Nacional de Asunción. Paraguay. 2009.
- Gustavo Gómez. Director del Programa de Legislaciones y Derecho de la Comunicación AMARC- Uruguay. Uruguay. 2006.
- Martín Prats. Director Ejecutivo Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay IELSUR. Uruguay. 2006
- Néstor Busso. Presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER). Argentina. 2006
- João Brant. Colectivo Interozes. Brasil. 2007
- Juliano Carvalho. Miembro del Foro Nacional para la Democratización de las Comunicaciones. Brasil. 2007
- Beatriz Busaniche. Miembro del Consejo Ejecutivo de Fundación Software Libre América Latina – FSFLA. Argentina. 2007
- Luciano Debanne. Miembro fundador de Radio Universitaria Revés 88.7 Córdoba. Argentina. 2008
- Arturo Bregaglio. Director de Radio Viva. Emisora ciudadana. Ex vicepresidente de AMARC. Paraguay, 2009.
- Gustavo Gindrê Monteiro Soares. Colectivo-Interozes Prometheus  
Coordinador General del Instituto de Estudios y Proyectos en Comunicación y Cultura (INDECS). Brasil. 2009.
- Günther Cyranek. Adviser for Communication and Information in MERCOSUR and Chile – UNESCO. Montevideo.2006.
- Eva Piwowarski. Secretaria Técnica de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR y Países Asociados – RECAM. Montevideo. 2006.
- Octavio Getino. Cineasta, investigador, coordinador del Observatorio MERCOSUR. Argentina. 2007
- Carolina Gervaz. Asesora Económica de la Sección Economía y Comercio de la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay. Montevideo. 2006.
- Mariana Iribarne. Asesora Comercial Delegación Europea en Argentina. Argentina. 2007
- Catalina Botero Marino. Relatora Especial para la Libertad de Expresión OEA. Argentina 2008.
- Jorge Duarte. Representante por Brasil ante la RECAM. Brasil 2009.
- Bruce Girard. COMUNICA. Montevideo. 2006
- Miguel Julio Rodríguez Villafañe. Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación – AIDIC. Argentina. 2008.
- Hilario Benjamín Fernández Bogado. Presidente del Instituto Prensa y Libertad  
Miembro de AIDIC. Paraguay 2008.

**Cuadro N° 1 Primera Comparación: Hipótesis, variables y operacionalización**

Hipótesis	Variable	Operacionalización
<p><b>Hip. N° 1</b> Desde su conformación y hasta el año 2007 inclusive, el Mercado Común del Sur a diferencia de otros procesos de regionalización no formuló políticas de radio y televisión regionales entendidas como un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales porque no identificó el tratamiento de las industrias culturales como un problema controversial para el que se requieren estrategias específicas</p>	1. Políticas Regional de Radiodifusión y/o audiovisual	1.1 Legislación sobre radiodifusión audiovisual/radiofónica 1.2 Planes y programas ejecutados 1.3 Reconocimiento del principio de diversidad en RDF.
	2. Distancias culturales	2.1 Constitución vertical de los públicos. 2.2 Constitución horizontal de los públicos
	3. Fórmulas	3.1 Interna 3.2 Externa
	4. Estructura de las I.C.	4.1 Impacto de las I.C. en el PBI 4.2 Porcentaje de las industrias de radiodifusión dentro de las I.C. 4.3 Principales grupos regionales en el sector radiodifusor 4.4 Estado actual de la definición del padrón de TDT (Tipo/período de transición/apagón analógico)

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro N° 2 Segunda Comparación: Hipótesis, variables y operacionalización**

Hipótesis	Variables	Operacionalización
<p><b>Hip. N° 2.</b> Los países miembros de la unión regional actúan de modo independiente respecto de los demás socios en cuanto a la formulación de sus Políticas Nacionales sobre radiodifusión y audiovisual y paulatinamente avanzan hacia el final del período en formulaciones de mayor complejidad en las que se reconocen los principios básicos de la lucha por la democratización de las comunicaciones que impulsa el sector social comunitario.</p>	2.1 Marcos Jurídicos de cada país	2.1.1 Especificación de la normativa en relación a temas centrales de política como acceso, participación, pluralismo, límites a la concentración, pauta oficial, período de concesiones, participación de los capitales extranjeros, tipo de servicio (público, de interés público o mixto) etc.
	2.2 Participación de la sociedad civil	2.2.1 Documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil 2.2.2 Acciones impulsadas por la sociedad civil
	2.3 Políticas de Estado	2.3.1 Acciones impulsadas por el Estado
<p><b>Hip. N° 3.</b> El período analizado no se caracteriza por una acefalía</p>	3.1 Marcos Jurídicos de cada país	3.1.1 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores

<p>normativa en Políticas Nacionales de radiodifusión y del audiovisual, sino por una regulación explícita que al menos durante la primera década regulará de modo excluyente a favor de los intereses del sector privado-comercial para luego readecuarse a las demandas de los otros sectores. En este proceso reconocemos influencias recíprocas entre los países y una fuerte motivación vinculada al cambio de signo político en la región que tiene lugar desde 2003.</p>	<p>3.2 Estructuras institucionales del sector radiodifusor público</p> <p>3.3 Presencia y especificidades de los tres sectores de la radiodifusión en la normativa.</p>	<p>(públicos, privados, comunitarios)</p> <p>3.2.1 Organismos habilitados para el otorgamiento de licencias y funciones</p> <p>3.2.2 Autoridades de aplicación y organismos de control</p> <p>3.3.1 Sector Público (licenciarios, área de cobertura, aplicación del principio de subsidiariedad, plazo de concesión, N° de radios/TV existentes, sustentabilidad)</p> <p>3.3.2 Sector Privado no lucrativo/ Comunitario (licenciarios, área de cobertura, plazo de concesión, N° de licencias otorgadas, N° de radios/TV existentes, sustentabilidad)</p> <p>3.3.3 Sector Privado: (licenciarios, área de cobertura, plazo de concesión, principales grupos, centralización e integración del capital, índice de concentración en Radio y TV abierta y TV de pago)</p>
<p><b>Hip. N° 4.</b> Los marcos regulatorios sobre radiodifusión que se registran durante el período analizado en los países del MERCOSUR, han habilitado por acción u omisión transformaciones significativas en la estructura de propiedad de los medios, a favor del sector privado-comercial, y en desmedro de los sectores público y no lucrativo/comunitario.</p>	<p>4.1 Marcos Jurídicos de cada país</p> <p>4.2 Estructura de propiedad del sector de radiodifusión por país</p>	<p>4.1.1 Grados de reconocimiento y habilitación o exclusión de cada uno de los sectores</p> <p>4.2.1 Conformación de los sectores:</p> <p>a) público-estatal y público- no estatal (medios públicos, universitarios, otros)</p> <p>b) privado-comercial</p> <p>c) social-comunitario</p> <p>4.2.2 - Participación de capitales extranjeros en la propiedad de los medios permitida por ley</p>
<p><b>Hip. N° 5.</b> Las políticas nacionales sobre radiodifusión participan de una <i>sintaxis interrupta</i><sup>1</sup> entre marcos regulatorios y prácticas institucionales.</p>	<p>5.1 Marcos jurídicos de cada país</p> <p>5.2 Acceso</p>	<p>5.1.1 Universalidad del servicio de RDF</p> <p>5.1.2 Participación prevista por ley para cada sector</p> <p>5.2.1 Niveles de acceso</p> <p>5.2.2 Distribución geográfica y N° de frecuencias de radio y TV por</p>

<sup>1</sup> Expresión utilizada por el profesor argentino Sergio Caletti para referirse al desacople actual entre las políticas de comunicación y los proyectos políticos emancipatorios en el marco de los cuales surgieron en los '70. En este trabajo se aplica para referir una desarticulación, un diálogo intermitente y por ello asincrónico.

	5.3 Acciones y omisiones de los gobiernos referidas a la aplicación de la ley	habitantes. 5.2.3 Cobertura del territorio de la TV de pago  5.3.1 Ayudas del Estado a los diferentes sectores (Subsidios, exenciones impositivas, pauta oficial, extensión de las licencias etc.)  5.3.2 Acceso a pliegos de licitación para los diferentes sectores
--	---	--

### Cuadro N° 3 Listado de entrevistas realizadas por país y por sector:

Entrevistado/a	Cargo/Institución	Sector	País	Año
<b>FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS ESTATALES/SECTOR PÚBLICO</b>				
1.Gustavo Antúnez	Vicedirector del Servicio de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República - SEPREDI	Público-Estatal	Uruguay	2005
2.Juan Piaggio	Gerente General de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones- URSEC	Público-Estatal	Uruguay	2005
3.Elena Grauer	Funcionaria URSEC	Público- Estatal	Uruguay	2005
4.Martín Papich	Director del Instituto Nacional del Audiovisual - INA	Público- Estatal	Uruguay	2006
5.Alicia Fernández	Directorio URSEC	Público- Estatal	Uruguay	2006
6.Margarita Percovich	Senadora Frente Amplio	Público- Estatal	Uruguay	2006
7. Sergio Scaravino	Gerente de Relaciones Internacionales e Institucionales Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)	Público-Estatal	Argentina	2006
8. Daniel Carletti	Área Mercosur y políticas de integración Comisión Nacional de Comunicaciones	Público- Estatal y Representante Regional	Argentina MERCOSUR	2006
9. Marcelo Echagüe	Asesor Secretaría de Comunicaciones. Secretaría de Comunicaciones (SECOM)	Público- Estatal	Argentina	2007
10.Gonzalo Carbajal	Asesor del Coordinador General del Comité Federal de Radiodifusión - COMFER	Público-Estatal	Argentina	2007
11.Nelia del Bianco	Miembro de la Asamblea Legislativa sobre Radiodifusión Digital	Público- Universitario	Brasil	2007
12.Oscar Cáceres	Dirección de Comunicación para el Desarrollo. Dependiente de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo Cargo: Director	Público- Estatal	Paraguay	2009
13.Juan Díaz Bordenave	Académico y Asesor externo de la Dirección de Comunicación para el Desarrollo	Público- Estatal	Paraguay	2009
<b>DOCENTES -INVESTIGADORES</b>				

14. Gabriel Kaplún	Docente Investigador UDELAR y Coordinador de la Unidad Temática de Medios de Comunicación EP-FA-NM	Universitario	Uruguay	2006
15. Inés de Torres	Docente Investigadora UDELAR	Universitario	Uruguay	2006
16. Roque Faraone	Docente Investigador UDELAR	Universitario	Uruguay	2006
17. Juciano de Sousa Lacerda	Universidad Estatal de Paraíba	Universitario	Brasil	2006
18. Luís Valle	Universidad de Palermo. Director del Posgrado en TV DIGITAL	Universitario	Argentina	2007
19. Aníbal Ford	Universidad de Buenos Aires	Universitario	Argentina	2007
20. Murilo César Ramos	Universidad de Brasilia	Universitario	Brasil	2007
21. César Bolaño	Universidad de Sergipe	Universitario	Brasil	2007
22. Susy Dos Santos	Universidad de Brasilia	Universitario	Brasil	2007
23. Francisco Karam	Universidad de Florianópolis	Universitario	Brasil	2007
24. Miguel López	Universidad Nacional de Asunción Editor de la Versión Digital del periódico "Última Hora"	Universitario- Trabajador de Prensa	Paraguay	2008
25. Aníbal Orué Pozzo	Universidad Nacional de Asunción	Universitario	Paraguay	2009
<b>REPRESENTANTES DEL SECTOR NO LUCRATIVO-COMUNITARIO</b>				
26. Gustavo Gómez	Director del Programa de Legislaciones y Derecho de la Comunicación AMARC- Uruguay	Social-Comunitario	Uruguay	2006
27. Martín Prats	Director ejecutivo Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay IELSUR	Social Comunitario	Uruguay	2006
28. Néstor Busso	Presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER)	Social-Comunitario	Argentina	2006
29. João Brant	Colectivo Intervezes	Social-Comunitario	Brasil	2007
30. Juliano Carvalho	Foro Nacional para la Democratización de las Comunicaciones	Social-Comunitario	Brasil	2007
31. Beatriz Busaniche	Miembro del Consejo Ejecutivo de Fundación Software Libre América Latina - FSFLA	Social - Comunitario	Argentina	2007
32. Luciano Debanne	Miembro fundador de Radio Universitaria Revés 88.7 Córdoba	Social-Comunitario y Público-Universitario	Argentina	2008
33. Arturo Bregaglio	Director de Radio Viva. Emisora ciudadana Ex vicepresidente de AMARC	Social-Comunitario	Paraguay	2009
34. Gustavo Gindré Monteiro Soares	Colectivo-Intervezes Prometheus Coordinador General del Instituto de Estudios y Proyectos en Comunicación y Cultura (INDECS)	Social-Comunitario	Brasil	2009
<b>REPRESENTANTES DE ORGANISMOS REGIONALES E INTERNACIONALES</b>				
35. Günther	Adviser for Communication and	Representante	MERCOSUR	2006

Cyranek	Information in MERCOSUR and Chile - UNESCO	Regional de UNESCO		
36. Eva Piwowarski	Secretaría Técnica de la Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR y Países Asociados - RECAM	Representante Regional	MERCOSUR	2006
37. Octavio Getino	Cineasta, investigador, coordinador del Observatorio MERCOSUR Audiovisual – OMA perteneciente a RECAM	Representante regional	MERCOSUR	2007
38. Carolina Gervaz	Asesora Económica de la Sección Economía y Comercio de la Delegación de la Comisión Europea en Uruguay	Representante europea	UE	2006
39. Mariana Iribarne	Asesora Comercial Delegación Europea en Argentina	Representante Europea	UE	2007
40. Catalina Botero Marino	Relatora Especial para la Libertad de Expresión OEA	OEA	Estados Americanos	2008
41. Jorge Duarte	Representante por Brasil ante la RECAM	RECAM	MERCOSUR	2009
<b>REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES REGIONALES Y MUNDIALES VINCULADAS A LA RDF</b>				
42. Bruce Girard	COMUNICA	Representante regional	MERCOSUR	2006
43. Miguel Julio Rodríguez Villafañe	Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho de la Información y de la Comunicación - AIDIC	Representante Regional	Iberoamérica	2008
44. Hilario Benjamín Fernández Bogado	Presidente del Instituto Prensa y Libertad Miembro de AIDIC	Universitario Regional	Paraguay MERCOSUR	2008

#### **Cuadro N° 4 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores de Argentina**

<b>Año</b>	<b>Normativa</b>	<b>Observaciones</b>	<b>General o sectorial</b>
1980	Ley 22.285	Es la ley que reguló hasta octubre de 2009 la actividad de radiodifusión en el país. Establece la actividad de RDF como una actividad de carácter lucrativo. Se basa en la doctrina de la seguridad nacional.	General con beneficios directos al sector privado
1981	Decreto reglamentario N° 286	Reglamenta la ley 22.285	General
1988	Proyecto COCODE		
1989	Decreto Ley N° 23.696	Ley de Reforma del Estado (Ley "Dormir") Modifica art. 45 inc e deroga art. 43. inc. a y 46 inc. a y c de la ley 22.285. Deroga dos prohibiciones de la ley original habilitando la conformación de multimedios y la explotación de licencias a personas físicas o jurídicas propietarias de medios gráficos.	Privado Comercial
1989	Decreto 830	Llama a licitación los canales 11 y 13 de Buenos Aires.	Privado Comercial
1989	Decreto 1540	Concede licencias de radiodifusión a Telefe y Artear.	Privado Comercial
1990	Resolución COMFER 859	Modifica la ley 22.285. Agrega a la Iglesia Católica en la categoría de persona física o jurídica de carácter público con capacidad de ser titulares de licencias de RDF.	Público
1991	Decreto 1771	Flexibiliza la norma original en relación a publicidad y contenidos: permite la inclusión de publicidad no	Privado Comercial



		tradicional (PNT), la creación de redes de programación, define nuevos tiempos mínimos para producción nacional y local.	
1991	Tratado Bilateral de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones	Tratado Bilateral Argentina- Estados Unidos. Ratificado por ley 24124/92 y CN de 1994.	Privado Comercial
1991	Acuerdo entre la Asociación del Fútbol Argentino (AFA) y Televisión Satelital Codificada Sociedad Anónima (TSC S.A)	Le otorga a la empresa TSC derechos exclusivos de transmisión de fútbol mediante un sistema de pago por abono. ( <i>pay per view</i> ).	Privado Comercial
1998	Res. SC Nº 2357	Define el estándar americano para la TDT.	Privado Comercial
1999	Decreto 1005	Aumenta el número de licencias acumulables por licenciatario de 4 a 24. Permite agrupar los minutos de publicidad en bloques horarios. Autoriza la creación de redes permanentes de programación. Sustituye el art. 45	Privado Comercial
1999	Veto mediante decreto Nº 152/99 de la ley Nº 25.208	El PEN veta la ley de Radio y Televisión Argentina (RTA) destinada a crear una sociedad estatal no gubernamental controlada por una comisión bicameral, con el conjunto de medios estatales ya existentes (ATC, Radio Nacional, SOR, RAE)	Público-estatal
2001	Res. Nº 238-568 Bis de la procuración del Tesoro de la Nación	Determina que sólo los capitales norteamericanos pueden realizar inversiones en RDF en el país (excepción al art. 46 ley 22285)	Privado Comercial
2001	Decreto Nº 94/2001	Creación del Sistema Nacional de Medios Públicos	Público-estatal
2002	Decreto NU	Modificación del artículo 33 inc. a) de la ley 22.285. Autorizó la instalación de repetidoras del Canal 7, de televisión pública en todo el territorio nacional.	Público-estatal
2003	Decreto 1214/03	Modificación del artículo 11 ley 22.285. Eliminación del principio de subsidiariedad del Estado en la prestación de servicios de RDF. Se habilita a provincias y municipios a solicitar autorizaciones para la explotación de frecuencias de RDF.	Público-estatal
2003	Decreto 1172/03	Acceso a la información pública en el ámbito del PEN.	Público-estatal
2003	Ley 25.750	Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales. Art. 1 inc. d	General con beneficios directos al sector privado
2003	Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre inconstitucionalidad del art. 45 de la ley 22.285.	Define como discriminatoria la imposibilidad de explotar una licencia de RDF que impone el artículo 45 de la ley 22.285 a las organizaciones sin fines de lucro.	Comunitario
2004	Presentación pública de los 21 puntos por una nueva ley de radiodifusión para la	Propuesta programática elaborada por la Coalición por una radiodifusión democrática (constituida por universidades, sindicatos de trabajadores de la comunicación, organismos de derechos humanos, movimientos sociales, movimiento cooperativo, radios comunitarias, asociaciones de radios de pequeñas y	Comunitario de alcance general

	democracia	medianas empresas)	
2005	Decreto Ley N° 26.053	Deroga el art. 45. permite el acceso a licencias a entidades sin fines de lucro	Comunitario
2005	Resolución COMFER N° 1017	Reglamento de los servicios de RDF de la Iglesia Católica	Público
2005	Decreto N° 527	Suspende por 10 años el cómputo del plazo de todas las licencias de RDF.	General con beneficios directos al sector privado
2005	Decreto N° 533	Creación de Canal Encuentro. Señal de cable dependiente del Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.	Público-estatal
2006	Resolución COMFER N° 753	Reconoce a las radios comunitarias inscriptas en el "censo de organizaciones colectivas privadas no comerciales" la titularidad de las licencias.	Comunitario
2006	Res 4. Ministerio de Planificación	Crea Comisión de Estudio y Análisis de los sistemas de Televisión Digital	General
<b>Medidas de políticas relevantes por fuera del período analizado</b>			
2008	Decreto N° 377	Se transfiere el COMFER de la órbita de Secretaría General hacia la Secretaría de Medios dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros	General
2009	Presentación pública de la propuesta de Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. PEN .	El proyecto busca sustituir a la ley de RDF vigente. Se basa en los 21 puntos. Cambia el fundamento filosófico de modo sustantivo proponiendo una norma sustentada en el derecho humano a la libertad de expresión y en estándares internacionales orientados a la democratización de las comunicaciones. Amplía la regulación hacia el audiovisual en su conjunto.	General destinada a los tres sectores
2009	Se reabre la venta de pliegos para operadores de Cable	El proceso estaba cerrado desde el año 2000	Privado
2009	Resolución 148	Concesión del Estado a empresas de cable de reserva de números telefónicos. Primeros avances hacia triple play con servicios de cable, telefonía e Internet	Privado
2009	Portabilidad numérica	Se inicia la discusión y los acuerdos con empresas. Avances hacia el triple play.	Privado
2009	Decreto 943/2009	El PEN autorizó la instalación, funcionamiento y operación de un sistema de TV satelital público a nivel nacional.	Público
2009	Acuerdo comercial entre el Estado Nacional y AFA	El Estado rubrica un acuerdo con la AFA mediante el cual adquiere por 10 años los derechos de televisión del fútbol por televisión abierta y de forma gratuita.	Público-estatal
2009	Comunicación del PEN al Parlamento	El PEN envía al Parlamento el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	General destinada a los tres sectores
2009	Res. N° 171 Secom y Decreto 1148/09	Crea el SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISION DIGITAL TERRESTRE (SATVD-T), basado en el estándar denominado ISDB-T (Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial),	Público
2009	Res. COMFER 577	Denegación del pedido de fusión entre cablevisión y multicanal	Privado
2009	Ley N° 26.522 De Servicios de Comunicación Audiovisual	Deroga y sustituye a la ley de radiodifusión 22.285/80	General destinada a los tres sectores

Fuente: elaboración propia en base a legislación y documentos

**Cuadro N° 5 Distribución de canales de aire por zona geográfica y por sector en Argentina**

Región	Ciudad /Provincias	Canales	Sector
AMBA - La Plata	Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano, La Plata y Gran La Plata	- LS82 Canal 7	- Público Nacional SNMP
		- LS83 Canal 9	- Privado Comercial
		- LS84 Canal 11	- Privado Comercial
		- LS85 Canal 13	- Privado Comercial
		- LS86 América TV canal 2	- Privado Comercial
		- LRL456 Canal 21	- Público de derecho privado pertenece al Arzobispado. Transmite en UHF
Cuyo	Mendoza, San Juan, San Luís	- LV83 Canal 9 de Mendoza	- Privado Comercial (con 7 repetidoras en la provincia de las cuales 2 son propiedad del Estado Provincial)
		- LV89 Canal 7 de Mendoza	- Privado Comercial (con 3 repetidoras en la provincia propiedad del Estado Provincial)
		- LV84 Canal 6 San Rafael	- Privado Comercial (con 1 repetidora)
		- LV82 Canal 8 de San Juan	- Privado Comercial
		- Canal 4 de San Juan	- Público de derecho privado pertenece al Arzobispado. Transmite en UHF
		- LV90 Canal 13 de San Luí	- Público provincial. (Con 12 repetidoras en la provincia, 6 en VHF, 1 propiedad de la municipalidad de Ing. Luiggi y el resto del Estado provincial y 6 en UHF todas propiedad del Estado provincial)
Noreste	Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones	- LT80 Canal 13 de Corrientes	- Privado Comercial
		- LT81 Canal 9 de Resistencia Chaco	- Privado Comercial. Con 12 repetidoras en toda la provincia, 10 en VHF 4 de las cuales son de propiedad municipal y 2 en UHF también municipales
		- LT88 Canal 11 de Formosa	- Público Provincial. Posee 4 repetidoras en la provincia de las cuales 3 dependen del Estado nacional
		- LT85 Canal 12 de Posadas Misiones	- Público provincial. Posee 2 repetidoras

Noroeste	Catamarca, Tucumán, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero	- LW80 Canal 7 de Jujuy	- Privado Comercial. Posee 1 repetidora manejada por una comisión municipal
		- LV91 Canal 9 La Rioja	- Público provincial. Posee 2 repetidoras 1 en VHF y otra en UHF ambas del Estado de la provincia.
		- LW82 Canal 11 de Salta	- Privado Comercial. Posee dos repetidoras manejadas por el Estado Provincial
		- LW81 Canal 7 de Santiago del Estero	- Privado Comercial. Posee 30 repetidoras 2 en Catamarca, una de ellas en manos del Estado Provincial de Catamarca. Las otras 28 en Santiago del Estero y una de ellas está manejada por un gobierno municipal.
		- LRK458 Canal 8 de Tucumán	- Privado Comercial
		- LW83 canal 10 de Tucumán	- Público Provincial y de la Universidad Nacional de Tucumán. Posee 3 repetidoras, 2 en VHF y una en UHF
Pampeana	Bahía Blanca, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Mar del Plata, La Pampa	- LU80 Canal 9 de Bahía Blanca	- Privado Comercial. Posee 7 repetidoras, 6 en VHF de las cuales 3 son municipales y una en UHF
		- LU81 Canal 7 de Bahía Blanca	- Privado Comercial. Posee 2 repetidoras, ambas municipales
		- LRH450 Canal 10 de Junín - Buenos Aires	- Privado Comercial. Posee 3 repetidoras
		- LU82 Canal 10 de Mar del Plata	- Privado Comercial. Posee 9 repetidoras en la provincia 2 en VHF una municipal y 7 en UHF
		- LRI 486 Canal 8 de Mar del Plata	- Privado Comercial. Posee 16 repetidoras, 14 en VHF 4 de las cuales son municipales y 2 en UHF
		- LU91 Canal 12 de Trenque Lauquen	- Público SNMP. Posee una repetidora manejada por la municipalidad
		- LV80 Canal 10 de Córdoba	- Público del servicio de Radio y TV de la Universidad de Córdoba. Posee 10 repetidoras. 6 en VHF y 4 en UHF

		- LV81 Canal 12 de Córdoba	- Privado Comercial. Posee 20 repetidoras en la provincia de las cuales 6 son en VHF y 14 en UHF, y una municipal
		- LV85 Canal 8 de Córdoba	- Privado Comercial. Posee 3 repetidoras.
		- LV86 Canal 13 de Río Cuarto Córdoba	- Privado Comercial. Posee 8 repetidoras, 3 en VHF y las demás en UHF
		- LRI450 Canal 9 de Paraná Entre Ríos	- Privado Comercial. Posee 12 repetidoras
		- LU89 Canal 3 de Sta. Rosa La Pampa	- Público Provincial. Posee 18 repetidoras.
		- LT84 Canal 5 de Rosario Santa Fe	- Privado Comercial. Posee 6 repetidoras.
		- LT82 Canal 13 de Santa Fe	- Privado Comercial. Con 5 repetidoras, 4 en VHF y la otra en UHF, 2 comunales.
		- LT83 Canal 3 de Rosario Santa Fe	- Privado Comercial. Posee 10 repetidoras, dos en VHF y Ocho en UHF
Patagonia	Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz; Tierra del Fuego	- LU90 Canal 7 de Rawson Chubut	-Público Provincial. Con 60 repetidoras
		- LU89 Canal 9 de Comodoro Rivadavia Chubut	- Privado Comercial. Con 3 repetidoras, dos en VHF y la otra en UHF
		- LU84 Canal 7 de Neuquén	- Privado Comercial. Posee 14 repetidoras, 10 en VHF y 4 en UHF 8 las presta el Gobierno provincial; 3 La Dirección General de Telecomunicaciones y las restantes el propio privado
		- LU92 Canal 10 de General Roca Río Negro	- Público Provincial. Posee 4 repetidoras
		- LU93 Canal 6 de Bariloche – Río Negro	- Privado Comercial. Posee 13 repetidoras, 12 de las cuales en VHF y una UHF
		- LU85 canal 9 de Río Gallegos Santa Cruz	- Público Provincial. Posee dos repetidoras
		- LU88 Canal 13 de Río Grande – Tierra del Fuego	- Público Provincial
		- LU87 Canal 11 de Ushuaia	- Público Provincial

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos en el Informe sobre TV abierta. COMFER/2009.

**Cuadro N° 6 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores de Brasil**

Año	Normativa	Observaciones	General o sectorial
1962	Código Brasileiro de Telecomunicaciones (CBT)	Regula de modo conjunto radiodifusión y telecomunicaciones	Estatal /Privado
1967	Decreto 236	Reformas al CBT. Topes de licencias Creación de la TV Educativa	Estatal/Privado
1988	Nueva Constitución Nacional	Define tres tipos de prestadores: público, estatal y privado	General
1988	Decreto 95.744	Reglamento del servicio especial de TV por Abono	Privado
1991	Ley 8.389	Reglamentación del Consejo de Comunicaciones	General
1995	Ley 8.977	Ley de TV por cable	Tres sectores
1997	Ley 9.472	Ley General de Telecomunicaciones	General
1997	Decreto 2.338	Reglamentación de ANATEL	General
1998	Ley 9612	Instituye el servicio de radiodifusión comunitaria	Comunitario
2002	Enmienda 36 reforma del art. 222	Permite el ingreso de capitales extranjeros en hasta un 30%	Privado-Comercial
2002	Ley 10.597	Amplía el plazo de autorización de radios comunitarias a 10 años	Comunitario
2003	Decreto 4.901	Creación de sistema SBTVD	General
2006	Decreto 5.820	Implantación SBTVD-T sobre padrón ISDB-T	General
2007	Medida provisoria 398	Principios del sistema de TV público	Público
2008	Ley 11652	Creación de EBC	Público

Fuente: elaboración propia en base a legislación y documentos.

**Cuadro N° 7 Medios de las cinco mayores redes de TV y sus grupos afiliados**

Red	TV	FM	OC	OM	OT	TVC	M M D S	D T H	T V A	Canal TVA	Jornal	R E V	R D C	Total
<b>Globo</b>	105	76	11	52	4	9	2	1	2	17	33	27	1	<b>340</b>
<b>SBT</b>	58	70	1	39	2	1	10	1			12		1	<b>195</b>
<b>Band</b>	39	48	5	44	3	13	1			2	11			<b>166</b>
<b>Record</b>	46	51	2	31	3						9			<b>142</b>
<b>EBC</b>	18	32	10	27	7						1			<b>95</b>

Fuente: Projeto Donos da Mídia. Copyleft 2009

**Cuadro N° 8 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores de Uruguay**

Año	Normativa	Observaciones	General o sectorial
1977	Ley 14.670	Ley general de radiodifusión	Estatal y privado
1978	Decreto 734	Decreto reglamentario ley 14.670	Estatal y privado
1989	Ley 16.099	Ley de prensa	General
1990	Decreto 349	Regula TV para abonados	Privado
1991	Ley 16.211	Empresas públicas	Pública
1993	Decreto 125	Modificatorio 349. Reserva a nacionales la explotación de la TV para abonados.	Privado
2003	Decreto 115	Incluye a las licencias de TV para abonados dentro del marco de las telecomunicaciones	Privado
2006	Autorización presidencial	Primera emisora universitaria legal	Público
2007	IE 454	Definición de Padrón de TDT	General
2007	Ley 18.232	Ley de Radiodifusión Comunitaria	Comunitario
2008	Ley 18.331	Habeas Data	General
2008	Ley 18.381	Acceso a la información pública	General

Fuente: Elaboración propia en base a legislación y documentos

### Cuadro N° 9 Legislación sobre radiodifusión general y por sectores de Paraguay

Año	Norma	Observaciones	General o Sectorial
1992	Sanción de la nueva Constitución Nacional	Incorpora artículos específicos sobre derecho a la libertad de expresión, acceso a la información, límites a los monopolios, medios estatales, entre otros.	General
1995	Ley 642	Ley de Telecomunicaciones	Tres Sectores
1995	Decreto 14.135	Reglamenta la ley 642	Tres Sectores
1998	Res. N° 143	Amplía la reglamentación de la ley 642	Privado y Público
2002	Res. N° 898	Reglamento de radiodifusoras de pequeña y mediana cobertura	Comunitario
2004	Res. N° 961	Modifica Res. 898	Comunitario
2008	Decreto N° 171	Creación de la SICOM	General
2009	Res. N° 1.218	Modifica reglamento de 2002 y 2004 de radiodifusoras de pequeña y mediana cobertura	Comunitario

Fuente: elaboración propia en base a legislación y documentos

### Cuadro N° 10 Principales legislaciones, planes y programas

Año	Documento	Objetivos	Observaciones
1984	Libro Verde	Sienta las bases para la creación de un mercado común de la RDF especialmente por satélite y cable.	
1987	Libro Verde	Sienta las bases para la creación de un mercado común de telecomunicaciones, servicios y equipamientos	
1989	Directiva Televisión Sin Fronteras (TWFD)	Principal directiva sobre el audiovisual	Directiva <u>89/552/CEE</u>
1990	Programa MEDIA	Programa de fomento del desarrollo de la industria audiovisual europea.	Se propone dinamizar la producción y circulación de obras del cine y la televisión europeas. Ejecución enero 1991 a diciembre 1995 Decisión <u>90/685/CEE</u>
1995	Programa MEDIA II Desarrollo y distribución y Formación	Programa de desarrollo y distribución de obras audiovisuales europeas	Ejecución: enero de 1996 a diciembre de 2000. Decisión <u>95/563/CE</u> (Desarrollo y distribución) Decisión <u>95/564/CE</u> (Formación)
1997	Revisión TWFD		
2000	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea		Art. 11 Libertad de Expresión y de información
2000	Programa MEDIA Plus	Programa de estímulo al desarrollo, distribución y promoción de obras audiovisuales europeas	El objetivo subyacente es evitar que en el mercado se imponga el dominio de programación importada, en especial la norteamericana. Ejecución: enero de 2001 a diciembre de 2005 Decisión <u>2000/821/CE</u>
2001	Programa MEDIA Formación		Ejecución: 1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2005 Decisión <u>2001/163/CE</u>
2006	Libro Blanco	Define por primera vez líneas de acción de la una política europea de comunicación en	Articula cinco principios básicos: libertad de expresión, derecho a la información, integración, diversidad y participación.

		aras de construir un espacio público europeo que permita a los ciudadanos estar mejor informados y ser escuchados.	Comunicación de la Comisión Europea COM/2006/0035 final
2006	Programa MEDIA 2007	Apoyar profundizar y dar continuidad al apoyo de la UE al sector audiovisual europeo.	Ejecución: 1 de enero de 2007 a 31 de diciembre de 2013 Decisión nº <u>1718/2006/CE</u>
2007	Directiva sobre servicios audiovisuales	Busca fijar un marco regulatorio flexible y modernizado que regule contenidos audiovisuales.	Revisa y actualiza la TWFD de 1989 y sus modificatorias del año 1997 a fin de “coordinar disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva” Directiva <u>2007/65/CE</u>
2008	Normativa sobre RDF Comunitaria	Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC)	Res. N° 2008/2011(INI)

Fuente: Elaboración Propia en base a documentos de la UE.

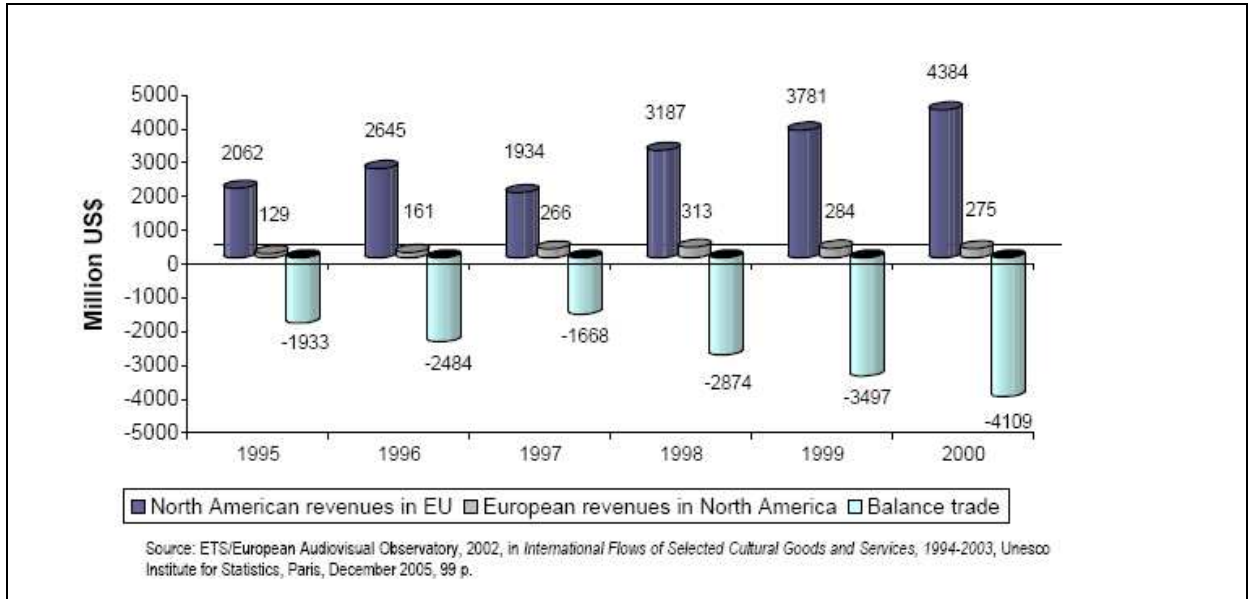
### Cuadro N° 11 Contribución del sector cultural/creativo a la economía europea y nacional

Países	Volumen total de ventas. Todos los sectores incluidos (millones de Euros)	Valor agregado al PBI nacional
Austria	14,603	1.8%
Bélgica	22,174	2,6%
Chipre	318	0,8%
República Checa	5,577	2.3%
Dinamarca	10,111	3.1%
Estonia	612	2.4%
Finlandia	10,677	3.1%
Francia	79,424	3.4%
Alemania	126,060	2.5%
Grecia	6,875	1.0%
Hungría	4,066	1.2%
Irlanda	6,922	1.7%
Italia	84,359	2.3%
Letonia	508	1.8%
Lituania	759	1.7%
Luxemburgo	673	0.6%
Malta	23	0.2%
Países Bajos	33,372	2.7%
Polonia	6,235	1.2%
Portugal	6,358	1.4%
Eslovaquia	2,498	2.0%
Eslovenia	1,771	2.2%
España	61,333	2.3%
Suecia	18,155	2.4%
Reino Unido	132,682	3.0%
Bulgaria	884	1.2%
Rumania	2,205	1.4%
Noruega	14,841	3.2%
Islandia	212	0.7%

Fuente: Informe KEA. 2006



**Cuadro N° 12 Comercio internacional de programas de TV entre Europa y Estados Unidos.**



Fuente: Informe KEA, 2006:168

**Cuadro N° 13 Distribución de films estrenados por país de origen.**

País de origen	2002	2003	2004	2005	2006	2007
México	17	25	18	26	33	43
USA	122	147	136	121	133	142
Coproducciones USA-EUROPA	22	18	19	25	18	17
Otros	161	190	173	172	184	202
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>280</b>	<b>278</b>	<b>279</b>	<b>298</b>	<b>305</b>
<b>% películas estadounidenses</b>	<b>46,9%</b>	<b>52,5%</b>	<b>48,9%</b>	<b>43,3%</b>	<b>44,6%</b>	<b>46,5%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de indicadores provistos para el sector de la industria cinematográfica de México.

**Cuadro N° 14 Principales corporaciones del audiovisual a nivel mundial en 2004**

Rank	Company	Country	USD million	€ million <sup>61</sup>
1	Walt Disney	US	23,002	18,402
2	Viacom	US	21,374	17,099
3	Time Warner	US	20,907	16,726
4	Sony	JP	16,006	12,805
5	Vivendi Universal	FR	15,494	12395
6	News Corporation	AU	14,417	11,534
7	NBC Universal	US	12,900	10,320
8	The DirecTV Group Inc.	US	11,360	9,088
9	Bertelsmann	DE	10,113	8,090
10	Liberty Media Corp.	US	7,682	6,146
11	BBC (Group)	UK	7,250	5,800
12	ARD	DE	7,131*	5,705*
13	NHK	JP	6,272	5,018
14	Blockbuster Inc.	US	6,053	4,842
15	Nintendo	JP	4,816	3,853
16	Mediaset	IT	4,813	3,850
17	RAI	IT	4,253	3,402
18	ITV PLC	UK	3,963	3,170
19	TF1	FR	3,900	3,120
20	France Televisions	FR	3,791	3,033

Source: European Audiovisual Observatory

Fuente: Informe KEA, 2006:266

**Cuadro N° 15 Información socio-demográfica<sup>2</sup>**

Datos 2007	Superficie en km <sup>2</sup>	Población en millones	Densidad poblacional Hab. km <sup>2</sup>	IDH	PBI	PBI Per Cápita en U\$S
<b>Brasil</b>	8.500.000	191,8	23	Alto 75	1.838 billones U\$S	8.800
<b>Argentina</b>	2.780.400	39,7	15	Alto 49	523,7 miles de millones U\$S	15.200
<b>Paraguay</b>	406.796	6,9	16	Medio 101	26, 55 miles de millones U\$S	4.800
<b>Uruguay</b>	176.215	3, 4	19	Alto 50	31,9 miles de millones U\$S	11.500

Fuente: Elaboración propia sobre datos estadísticos provistos por organismos oficiales

<sup>2</sup> Los datos provistos corresponden a mediciones oficiales informadas para 2007 por cada uno de los países.

**Cuadro N° 16 Población en situación de pobreza e indigencia**

Datos 2006-2007	Pobreza total	Indigencia total	Pobreza zona urbana	Pobreza zona rural	Indigencia zona urbana	Indigencia zona rural
Argentina (06)	S/D	S/D	21,0%	S/D	7,2%	S/D
Brasil (07)	30,0%	8,5%	26,9%	45,7%	6,6%	18,1%
Paraguay (07)	60,5%	31,6%	55,2%	68,0%	23,8%	42,5%
Uruguay (07)	17,7%	3,0%	18,1%	12,6%	3,1%	2,4%

Fuente: elaboración propia con datos tomados del informe "Panorama Social de América Latina 2009" de CEPAL

**Cuadro N° 17 Inicios de la actividad de radiodifusión y TV por cable por países**

País	Radio	TV por aire	TV de Pago (inicios)
Argentina	1920	1951	1960 <sup>3</sup>
Brasil	1922	1950	1975 <sup>4</sup>
Paraguay	1924	1965	1990
Uruguay	1922	1954	1988 <sup>5</sup>

Fuente: elaboración propia sobre la base de trabajo de documentación

<sup>3</sup> Sin embargo su expansión masiva se da desde 1986 a partir de la sanción del Decreto N° 1613 que permite a privados la emisión y recepción de señales satelitales.

<sup>4</sup> Esta fecha corresponde a las primeras experiencias sobre las que se tiene registro, la primera reglamentación de la TV por abono data de 1988. La actividad se expande sólo a partir de los primeros años de la década del '90.

<sup>5</sup> Las primeras experiencias se dan en el interior del país desde ese año. Una reglamentación precaria de la actividad existía desde 1984.

**Cuadro N° 18 Principales normativas sobre radiodifusión por sectores, en los países del MERCOSUR entre 1991 y 2007**

<b>LEGISLACIÓN GENERAL Y POR SECTOR</b>	<b>ARGENTINA</b>	<b>BRASIL</b>	<b>URUGUAY</b>	<b>PARAGUAY</b>
<b>LEGISLACIÓN GENERAL</b>	1980: Ley 22.285/80 <sup>6</sup> de Radiodifusión. Decreto Reglamentario 286/81	1962: Código Brasileño de Telecomunicaciones 1962 1988: Nueva Constitución Arts. 220 A 224	1977: Ley 14670/77 de Radiodifusión	1992: Nueva Constitución Arts. 26 al 31 1995: Ley de telecomunicaciones 642/95
<b>SECTOR PUBLICO (GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL)</b>	2001: Decreto N° 94/01 crea el Sistema Nacional de Medios Públicos 2002: Modificación del artículo 33 inc. a) ley 22285 2003: Decreto 1214/03. Modificación art. 11 ley 22.285 2005: Decreto N° 533/05 crea Canal Encuentro.	1995: Ley de TV por cable N° 8.977 2007: Creación de TV Brasil 2008: Creación de Empresa Brasil de Comunicación	SODRE. Sistema Nacional de Televisión. Creado en 1929 1995: TV Ciudad (Montevideo)	1992: Nueva Constitución 1992 Art. N° 31. 1995: Ley 642/95 de Telecomunicaciones Art. 34: Plan Nacional de Frecuencias
<b>SECTOR SOCIAL COMUNITARIO</b>	2005: Ley 26.053/05 Reforma del artículo 45 Ley 22.285.	1998: Ley de radiodifusión comunitaria N° 9612/98	2007: Ley de radiodifusión comunitaria N° 18.232/07	1995: Ley de telecomunicaciones 642/95 Capítulo IV. 2002: Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura N° 898/2002 <sup>7</sup>
<b>SECTOR PRIVADO COMERCIAL (concentración e ingreso de capitales extranjeros)</b>	1989: Ley 23.696 1991: Ley 24124 1999: Decreto 1005 2003: Ley 25750 2005: Decreto 527	1988: Art. 222 C.N. 1995: Ley 8.977 1997: Ley 9.472 2002: Enmienda art. 222	1977: Ley 14.670 Arts. 8 y 9 1993: Decreto 125 Reserva a nacionales la explotación de la TV para abonados.	1992: Art. 30 CN. 1995: Ley 642 art. 2 y Decreto reglamentario N° 14.135 Arts. 5 y 64

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislaciones y documentos de los cuatro países

<sup>6</sup> Derogada en octubre de 2009 y sustituida por Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522.

<sup>7</sup> Modificado en 2004 y luego, fuera del período de análisis en 2009.



**Cuadro N° 19 Organismos reguladores y normativa**

<b>Datos para el año 2007</b>	<b>Rango de las Comunicaciones</b>	<b>Área abocada al diseño de políticas de comunicación</b>	<b>Norma que regula la actividad de radiodifusión</b>	<b>Órgano regulador de la radiodifusión</b>	<b>Órgano regulador de las telecom.</b>
<b>Argentina</b>	Secretaría	SeCom	Ley 22.285 sólo de radiodifusión	COMFER <sup>8</sup>	SECOM
<b>Brasil</b>	Ministerio	Ministerio de Comunicaciones	CBT regula radiodifusión y telecom. hasta 1997, luego sólo radiodifusión	ANTEL	ANTEL
<b>Paraguay</b>	Ministerio <sup>9</sup>	No se define	Ley 642/95 de telecom.	CONATEL	CONATEL
<b>Uruguay</b>	Dirección	Dirección Nacional de Comunicaciones	Ley 14.670/77	URSEC	URSEC

Fuente: elaboración propia sobre la base de análisis de documentos y entrevistas.

---

<sup>8</sup> Disuelto en 2009.

<sup>9</sup> En 2008 se agrega a la estructura institucional la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo dependiente de Presidencia de la Nación.

**Cuadro N° 20 Términos de comparación entre el sector social comunitario en los países del MERCOSUR**

Indicadores a diciembre de 2007	ARGENTINA	BRASIL	URUGUAY	PARAGUAY
<b>Año en que se legisla el servicio</b>	2005	1998	2007	1995- (reg. 2002)
<b>Licenciarios</b>	Personas jurídicas sin fines de lucro prestadoras de servicios públicos. Argentino nativo o naturalizado, con idoneidad cultural acreditada y capacidad patrimonial acorde con su inversión. Sin filiación con empresas de radiodifusión extranjeras (salvo acuerdos)	- Fundaciones y asociaciones comunitarias sin fines de lucro - Director debe residir en área de cobertura	Asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o grupos de personas organizadas que no posean fines de lucro. Ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía	Organizaciones intermedias sin fines de lucro ni comerciales, legalmente constituidas en Paraguay, Sin filiación con empresas nacionales o extranjeras. Directores y representantes de nacionalidad paraguaya.
<b>Área de cobertura</b>	No está limitada.	1 Kilómetro. Potencia máxima 25 watts (supera alcance)	No implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Área definida por finalidad.	Ondas hectométricas (AM) y métricas (FM) éstas últimas entre 50 y 300 W para pequeña y mediana cobertura respectivamente.
<b>Plazo de otorgamiento de licencias</b>	15 años con opción a renovación por 10 años.	3 años con renovación por igual período hasta 2002, desde entonces 10 años.	10 años con prórroga de 5.	5 años renovables por única vez por igual período a solicitud de parte.
<b>N° de licencias otorgadas a partir de la normativa vigente</b>	1 FM (103.9 FM Encuentro) 1 AM (AM 530. La voz de las madres) 50 emisoras autorizadas Programa de radios y escuelas de frontera 6 radios en comunidades indígenas (5 FM y 1 AM)	2.353 radios autorizadas en 2.178 municipios. 4.555 pedidos archivados.	Reserva de espectro de un tercio del espectro. Ninguna licencia otorgada hasta 2007. Se registraron en marzo de 2008 159 interesados al llamado oficial a radios comunitarias	A diciembre de 2007 se habían otorgado 58 licencias a radios comunitarias (CONATEL).
<b>N° de radios existentes estimado</b>	Asociadas a FARCO: 48 + 17 en proceso (2007). Según informe ALER del año 2000 existían entre 2000 y 3000 radios sin licencia o permiso legal.	1.364 en proceso de tramitación 4.555 pedidos archivados	Se estima que existían a diciembre de 2007, 272 medios no autorizados en todo el país.	En el año 2002 existían 1.500 Radios sin reglamentar.
<b>Sustentabilidad</b>	No está limitada	Prohíbe inclusión de avisos comerciales	Donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios, publicidad	No tienen permitida publicidad o propaganda, solo aportes solidarios.

Fuente: elaboración propia sobre la base de legislación de los cuatro países, documentos y entrevistas realizadas con representantes del sector.

**Cuadro N° 21 Extranjerización de la propiedad de los medios.**

<b>Países</b>	<b>Año en que se habilita el ingreso de capitales extranjeros</b>	<b>Norma/s que permite el ingreso de capitales extranjeros</b>	<b>Porcentajes para Radio y TV comercial</b>	<b>Porcentajes para TV por cable</b>
<b>Argentina</b>	1991	- TBI Estados Unidos – Argentina	No estipula	No estipula
	1994	- Reforma Constitución	-----	-----
	1999	- Reforma Ley 22.285	No Estipula	No Estipula
	2003	- Ley 25.750	30%	30%
<b>Brasil</b>	1995	- Ley 8.977	-----	49%
	2002	- Enmienda Art. 222	30%	-----
<b>Paraguay</b>	1998	- Ley 642	No especifica	No especifica
<b>Uruguay</b>	No esta permitido	No esta permitido	Se registran inversiones mediante testaferros	Se registra la existencia de la empresa argentina Multicanal

Fuente: elaboración propia sobre análisis de legislaciones, documentos y entrevistas.

**Cuadro N° 22 Condiciones de operabilidad**

<b>Variables</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de radio</b>	15 años o 20 años en zona de frontera con prórroga de 10 años por única vez.	10 años con prórroga de 10.	10 años con prórroga de 10.	No tienen plazo de duración
<b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de TV por aire</b>	15 años o 20 años en zona de frontera con 10 años de prórroga por única vez.	15 años con prórroga de 15.	10 años con prórroga de 10.	No tienen plazo de duración
<b>Plazos de autorización para TV por cable</b>	15 años con 10 años de prórroga por única vez.	15 años y se renuevan cada 15 años.	10 años con prórroga de 10.	10 años con prórroga de 10.
<b>N° máximo de licencias comerciales por licenciatario</b>	24 en total. En la misma localización hasta 1 de radio, 1 de TV y una de servicios complementarios (FM o TV por cable) siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas. El servicio de FM no se computa si se presta en simultáneo desde la estación de AM.	En <b>radio</b> 1) <u>local</u> 4 en OM, 6 en FM, 2) <u>regional</u> 3 en OM 3 en OT con un tope de 2 por estado. En <b>TV abierta</b> hasta 10 en todo el territorio nacional, con 5 VHF como máximo y hasta 2 por estado. En <b>TV por cable</b> hasta 7 en áreas de más de 700.000 hab. Se prohíbe el monopolio.	El Art. 32 de la Ley 642 estipula que deben fijarse topes. Pero este punto nunca fue reglamentado. Por lo tanto no existen límites ni en las leyes ni en los reglamentos.	Hasta dos medios en la misma banda (AM, FM, TV) y hasta tres en total.
<b>Transferencia de Licencias</b>	- Se autoriza y sólo debe ser informada al COMFER (decreto 1005/99)	- Sólo con autorización del gobierno	- Sólo con autorización de CONATEL (Art. 30 Res. 143/98) y Art.	- Sólo con autorización del gobierno



			63 Dcto. 14.135	
<b>Actores limitados al acceso</b>	- Magistrado judicial, legislador, funcionario público, militar o personal de seguridad en actividad. - Deudores - Incapacitados civil o penalmente (Art. 45)	- Diputados y Senadores nacionales, estatales y municipales. No hay prohibición expresa a otros cargos públicos. No hay impedimentos para religiosos <sup>10</sup> .	- Cuando el solicitante se considere inconsistente técnica o económicamente. - Cuando el solicitante hubiera sido sancionado - En caso de incompatibilidad con las normas vigentes	- No existen limitaciones para militares, políticos o religiosos
<b>Límites legales a la concentración</b>	- Topes establecidos por la ley 22.285 - Ley de Defensa de la Competencia 22.262/80	- Topes establecidos por el CBT - Art. 220 Constitución Nacional 1988 -No existen límites a la propiedad cruzada	- Art. 5 a 8 del Decreto reglamentario 14.135 de la ley 642 <sup>11</sup> . - Se autoriza la prestación conjunta de servicios básicos y de radiodifusión <sup>12</sup>	- Topes establecidos por la reglamentación de la ley de radiodifusión

Fuente: elaboración propia sobre la base de análisis documental, legislación y entrevistas.

### Cuadro N° 23 Políticas Regionales de Radiodifusión (Variable1)

Indicadores	Unión Europea	TLCAN	MERCOSUR
<b>Estructura Institucional</b>	Sí Parlamento Consejo Comisión Tribunal de Justicia Tribunal de Cuentas Otros órganos	No Sólo posee Secretariados idénticos en las capitales de cada miembro.	Sí Consejo MC (Decisiones) Grupo MC (Resoluciones) Comisión de Comercio (Directivas Parlamento MERCOSUR (2006)
<b>Institucionalidad regional</b>	Sí Tiene autoridad supranacional	No No tiene autoridad supranacional ni busca lograrla	Si Ha producido avances vinculados a la conformación de autoridad supranacional (Ej: Parlamento MERCOSUR)
<b>Legislación sobre radiodifusión/ audiovisual y radiofonía</b>	Si. TWFD (1989 y 1997) , Programa Media (1990) (2007), AMDS (2007), Libro Blanco (2006), Resolución sobre tercer sector de la radiodifusión (2008)	No La radiodifusión y el audiovisual han sido exceptuados del acuerdo por Canadá y Estados Unidos. México no protege sus industrias culturales	No La radiodifusión y el audiovisual formaron parte de los anexos al Protocolo de Colonia. Allí Brasil, Uruguay y Paraguay excluyeron de la liberalización de inversiones a los sectores de radio, TV y telecomunicaciones. Argentina realizó excepciones

<sup>10</sup> Sólo está limitado el proselitismo religioso en radios comunitarias.

<sup>11</sup> “Están prohibidas las prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia, entendiéndose por tales, entre otros, los acuerdos, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia. Los titulares de concesiones, licencias y autorizaciones, en ningún caso podrán aplicar prácticas restrictivas de la libre competencia, que impidan una competencia sobre bases equitativas con otros titulares de concesiones, licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones” art. 5. Decreto 14.135.

<sup>12</sup> “Una misma concesión puede comprender la facultad de prestar más de un servicio básico de telecomunicaciones, así como la licencia para el uso del espectro radioeléctrico y los permisos para instalar y operar equipos de radiocomunicación” art. 71. Decreto 14.135.

<b>Planes y Programas Ejecutados</b>	Sí Programa MEDIA (I, II, Plus y Formación)	No En tanto no existe política regional no existen planes impulsados desde el TLCAN.	Si Programas desarrollados por RECAM como acuerdo de cooperación con la UE, Creación de OMA, y proyectos de Cuotas de pantalla regional entre otros.
<b>Reconocimientos del principio de diversidad</b>	Sí Incorporación al derecho comunitario. Libro Blanco y AMDS	No A nivel regional no existe. Sólo Canadá lo aplica.	No No existe a nivel regional pero cada uno de los socios produjo un reconocimiento mediante legislaciones a nivel nacional, que no es equivalente. Revalorización de las televisoras públicas no gubernamentales. "Carta de Buenos Aires" (2007)

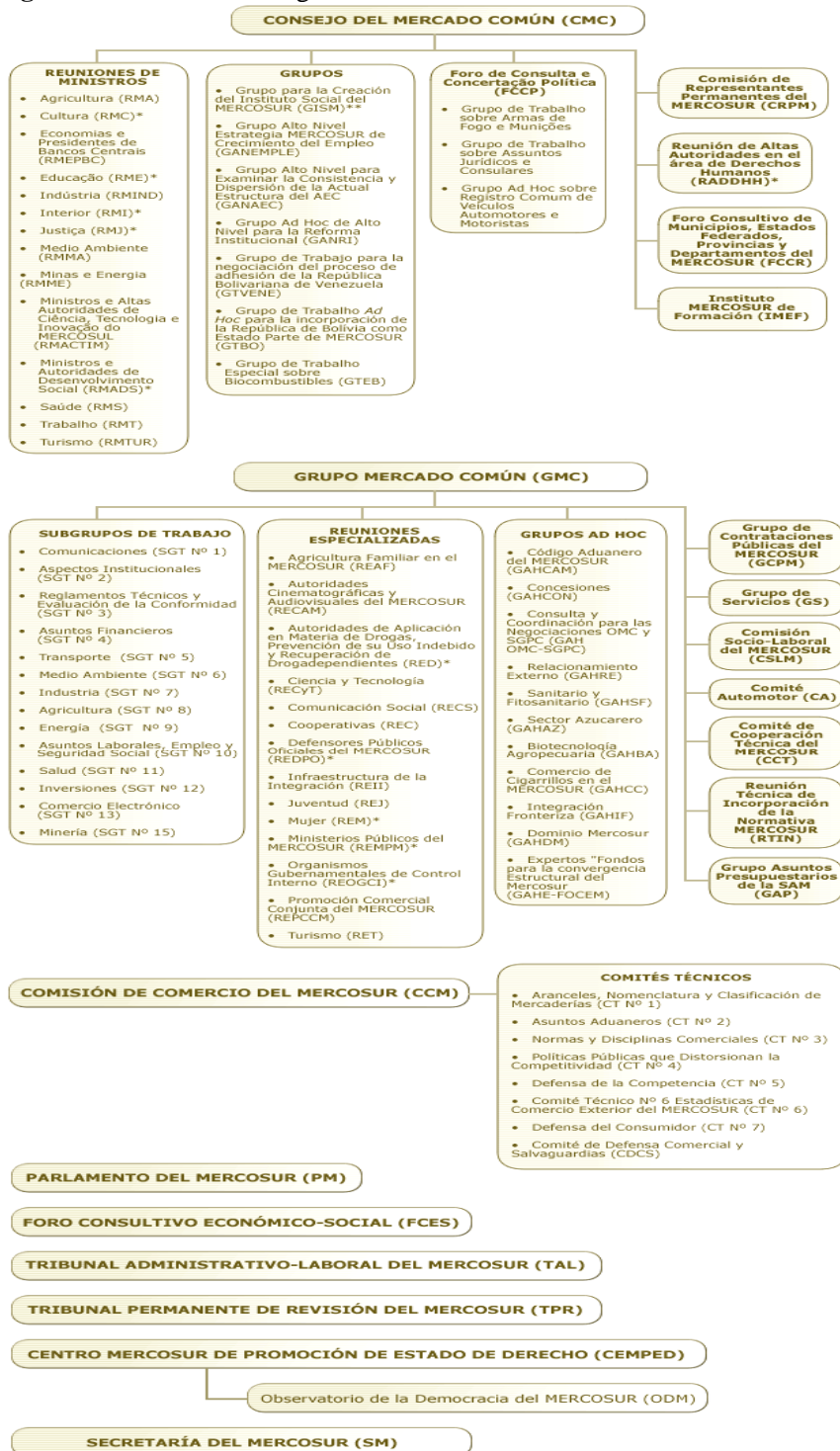
Fuente: Elaboración propia

**Cuadro N° 24 Fórmulas regionales para el tratamiento de las industrias culturales (Variable 3)**

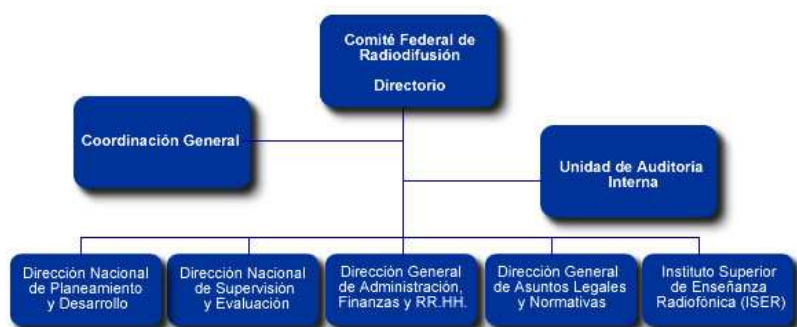
<b>Indicadores</b>	<b>Unión Europea</b>	<b>TLCAN</b>	<b>MERCOSUR</b>
<b>Interna</b>	Liberalización	Liberalización Parcial. Canadá y Estado Unidos exceptúan inversiones en el sector.	Proyectos incipientes de cuotas de cine regional. No se han definido políticas regionales en materia de radiodifusión.
<b>Externa</b>	Proteccionismo	Liberalización	No se fija política. La liberalización se da de hecho. Predominancia de importación de audiovisuales estadounidenses.

Fuente: elaboración propia

Figura N° 1. Estructura Orgánica de MERCOSUR hasta el año 2007



**Figura Nº 2** Organigrama del COMFER a diciembre de 2007

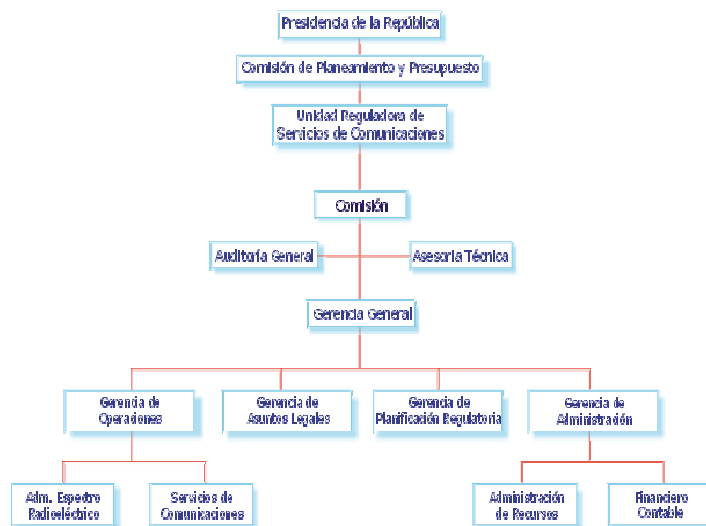


**Figura Nº 3** Organigrama del Ministerio de Comunicaciones a diciembre de 2007



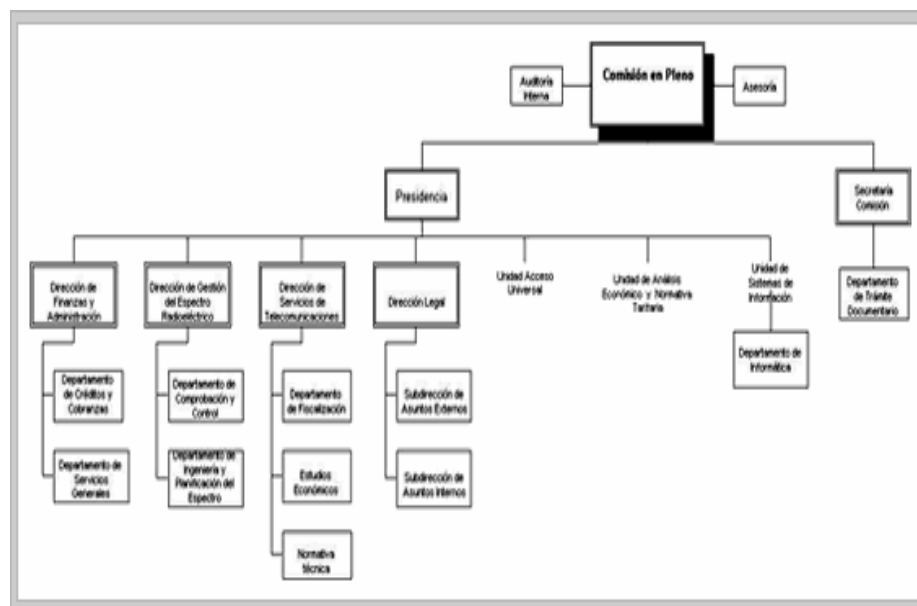
Fuente: Ministerio de Comunicaciones. Actualizado a 2007.

**Figura N° 4** Organigrama de la URSEC a diciembre de 2007



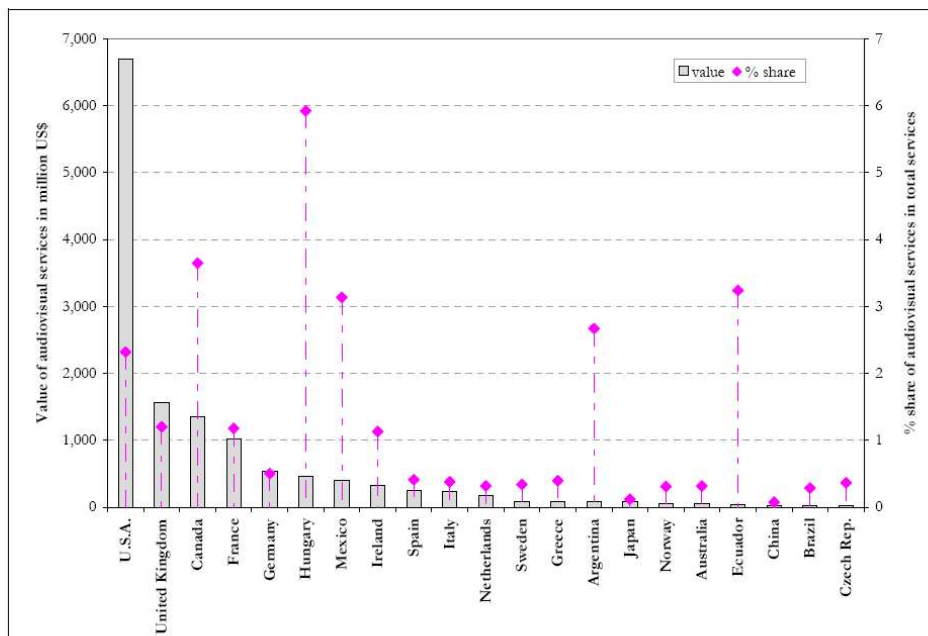
Fuente: URSEC

**Figura N° 5** Organigrama de CONATEL a diciembre de 2007.



Fuente: CONATEL

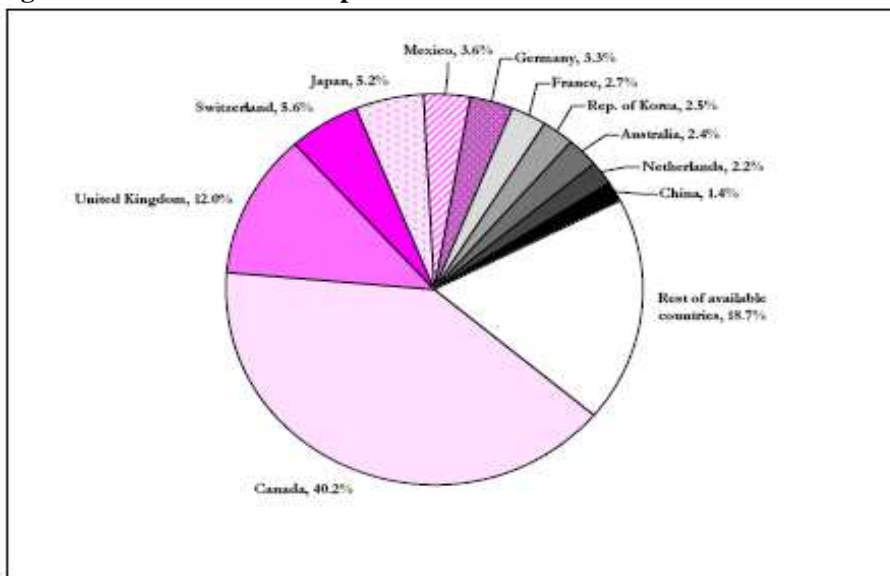
**Figura N° 6 Comercio internacional de audiovisuales y servicios relacionados**



Source: UIS based on data from IMF, Balance of Payments Statistics CD-ROM, 2004.

Fuente: Informe UNESCO IFS 2005.

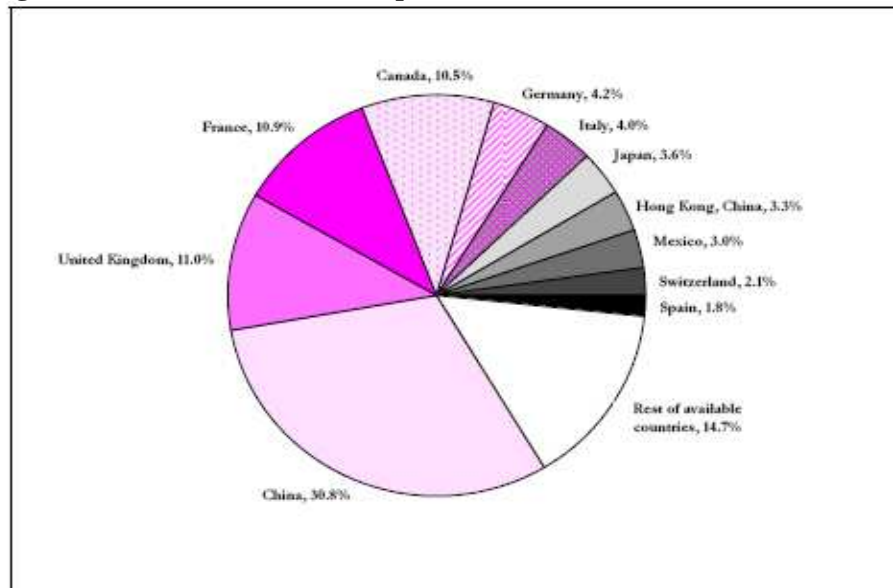
**Figura N° 7 Destino de las exportaciones de bienes culturales de Estados Unidos en 2003**



Source: UIS based on data from UN Comtrade, DESA/UNSD, 2004.

Fuente: Informe UNESCO IFS, 2005:29

**Figura N° 8 Procedencia de las importaciones de bienes culturales hacia Estados Unidos. 2003**



Source: UIS based on data from UN Comtrade, DESA/UNSD, 2004.

Fuente: Informe UNESCO IFS, 2005:30