



**Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Ciencias de la Comunicación**

ACCESO Y PARTICIPACIÓN EN EL NUEVO SIGLO. LIMITACIONES DE LA POLÍTICA, CONDICIONAMIENTOS DE LOS CONGLOMERADOS.

Diego ROSSI¹
Marzo 2006

Introducción

Acceso y participación fueron conceptos acuñados dentro de los estudios de la sociopolítica de las comunicaciones a mediados de la década de 1970, por investigadores que buscaban indicadores para precisar el estado de la **democratización de la comunicación** dentro de un país determinado. Siguiendo la evolución del uso de ambos conceptos más allá de las Políticas Nacionales de Comunicación contenidistas, éstos resultan referencias actuales que condensan tensiones sociales no resueltas en el campo de las políticas de comunicación y de la regulación estatal en sus distintos niveles de gobierno.

A lo largo del presente trabajo, alertaremos sobre las argumentaciones que basadas en el optimismo difusionista, subsumen las cuestiones ligadas a la participación como un complemento formal de una estrategia para la maximización del acceso tecnológico. El despliegue de las políticas neoliberales –aún las que intentaron plasmar una “tercera vía” pseudoprogresista-, coadyuvó a la erosión de las capacidades políticas de los Estados nacionales, quienes referencian los contenidos de su agenda a entes supranacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de Comercio o la propia Unión Europea. Estas organizaciones en el mejor de los casos intentan disimular sus posicionamientos acordes con los principales conglomerados de cada sector, por cuanto el discurso de maximización del acceso como vía para terminar con la exclusión social y la marginación se torna en un inoperante lugar común en correlato con el proyecto de la Sociedad de la Información².

En la Argentina, los desarrollos de inversiones y tecnologías hacia un modelo denominado de convergencia de servicios entre los “clásicos” sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones se están potenciando, luego del sacudón económico-financiero del default y la crisis con eclosión en 2001-2002, y el

¹ Este trabajo actualiza “Precisiones sobre acceso y participación en la comunicación masiva”, producido por el autor en agosto de 2000, como complemento de teóricos de la cátedra de Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Se agradece la colaboración de Pablo Hernández, Diego De Charras y Eugenia Mitchelstein en el aporte y discusión de perspectivas sobre el tema.

² Sobre esta mirada, profundizar en Pasquali, Antonio (2002), Becerra, Martín (2003), y Ford, Anibal (2001), entre otros.

posterior reordenamiento de los actores económicos que se acomodaron en espacios oligopólicos o monopolísticos. Esto queda en evidencia a través del desarrollo de redes con mayor ancho de banda y capacidad de conmutación interactiva de datos a cargo de las empresas de telecomunicaciones y de los licenciarios de cables, además de la creciente oferta de servicios que hibridan contenidos audiovisuales digitalizados en redes de telefonía, TV por cable o Internet, en variantes más o menos sofisticadas para potenciales nichos de mercado.

Desde el campo normativo, sin embargo, persisten disposiciones legales que intentan sostener desarrollos “en paralelo”. Analizando el decreto 746/00 de desregulación de las telecomunicaciones, y por otra parte el proyecto de ley de radiodifusión presentado por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) en agosto de 2000, más la modificación efectuada en 2005 al artículo 45 de la Ley de Radiodifusión, se observa que los nuevos diseños normativos contemplan la existencia de procesos de convergencia, intentan equilibrar las presiones cruzadas por quienes pueden entrar en el negocio, pero en ningún caso se adentran a romper las lógicas que han posibilitado amplios márgenes de maniobra a los principales actores empresariales.

En nuestro país, la escandalosa falta de implementación del Fondo de Servicio Universal para la telefonía básica y celular, sumado a la interpelación de los usuarios como meros consumidores (por cierto, con derechos para el consumo, como la exigencia de un servicio sin interrupciones, de calidad y tarifas “razonables”), y la incapacidad para articular un debate actual respecto las condiciones del servicio de radiodifusión y los condicionamientos para la futura gestión de servicios audiovisuales interactivos, engordan las deudas políticas y sociales. Mientras tanto, los funcionarios de turno intentan explicar los aportes y condicionamientos a una visión de Sociedad de la Información por parte de las empresas líderes, que gozan de márgenes de ganancias asegurados, deudas refinanciadas y servicios comerciales en pseudo-competencia, garantizados por las regulaciones públicas.

Medios y sociedad

Recordemos, siguiendo a Graziano (1986), que para efectuar un análisis crítico de la situación del acceso y de la participación en un entorno comunicacional, es menester haber efectuado previamente un relevamiento del mapa audiovisual y de telecomunicaciones, analizar su relación con el sistema político imperante³ y las formas de organización social que se manifiestan en el contexto nacional y supra-nacional.

Tomando el desarrollo conceptual de la segunda mitad de la década del '70, partimos de establecer al *acceso* y a la *participación* como indicadores fundamentales del grado de *democratización de los medios*⁴, y de su nivel de articulación con la población. El germen de ambos conceptos se encuentra presente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 19) aprobada por las Naciones Unidas en 1948.

Las definiciones elaboradas en un encuentro de la UNESCO en Belgrado en 1977, clasifican al *acceso* en dos niveles: a) el de la elección del material, y b) el de la retroacción.

La *participación*, por su parte, puede analizarse según tres niveles: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva⁵.

³ Una aclaración terminológica: de acuerdo con Aguilar Villanueva (1984) entendemos por sistema político al "conjunto articulado de relaciones de poder existentes en una sociedad estatalizada, que están en el origen de la institucionalización jurídica del poder, y que hacen normal y públicamente referencia a lo jurídico para ratificar su correlación de fuerzas favorable".

⁴ La democratización de la comunicación definida 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". En Mac Bride, S. y otros (1987; p. 289).

⁵ *Acces, Participation and Self-management*, informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977, citado

De esta manera, se establece un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos (del acceso hacia la participación, llegando a un nivel ideal de autogestión) para el logro de un pleno derecho a la información.

Acceso

Siguiendo a las definiciones establecidas por la UNESCO, **el primer nivel del acceso está dado por la elección. En tal sentido, el ideal de acceso se plasmará con la constitución de una trama de soportes masivos en la que cualquier habitante pueda elegir entre diversas formas de comunicación.**

En materia de **radiodifusión**, el derecho a recibir información está en primer instancia contemplado por la maximización de cobertura del servicio de radio o TV: **que en cualquier punto de un territorio determinado pueda recibirse al menos una señal audiovisual. Históricamente, los medios estatales -con una concepción de servicio público- tomaron para sí esta tarea ⁶. En los países con modelos de comunicación masiva basados en la lógica comercial, el sector privado careció de interés en establecer esta primera forma de acceso: según su mirada las zonas de bajo poder adquisitivo no tenían razón de ser cubiertas ⁷.**

Con la “subida” al satélite de las señales de radio y de televisión privadas y públicas (generalizada a principios de los '90 en América Latina), este primer nivel de acceso estaría *virtualmente* cubierto en casi todo el mundo. Sin embargo, atendiendo a las particularidades de las minorías étnicas, y a la población rural dispersa, razones de índole idiomática (no todos hablan las lenguas oficiales) y económica (no todos disponen de pequeñas antenas parabólicas o equipos necesarios para bajar las señales, si es que éstas no están codificadas), hacen suponer que aún más allá del 2000 existan grupos poblacionales excluidos de la posibilidad de recibir radio y TV.

Una vez conseguida la cobertura total del territorio por alguna emisión de radiodifusión, el segundo paso en la potenciación del acceso consiste en brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios. Esta diversificación de la oferta mediática fue (y continúa siendo) el leit-motiv de los sistemas competitivos basados en lógicas comerciales (modelo norteamericano), lo cual en teoría garantizaría una amplia variedad del número de emisoras o señales de radiodifusión. Sin embargo, cabe aclarar que pese a las legislaciones antimonopólicas vigentes en los diversos países, desde la década del '30 se registran tendencias a la concentración tanto en producción como en distribución audiovisual que reducen la variedad de las ofertas. Asimismo, la forma de programación impuesta por la lógica comercial conlleva limitaciones más o menos evidentes para las posibilidades de elección del receptor.

En los países europeos de servicio público, la diversificación de la oferta mediática se comenzó a materializar con la constitución de los segundos canales públicos de TV (al igual que los primeros, de alcance nacional), y posteriormente con el establecimiento de los canales regionales. Cabe aclarar que las formas de programación complementaria de las emisoras de servicio público potenciaron durante años una mayor oferta temática al receptor, pese al número limitado de los canales utilizados. A partir de la ruptura del monopolio público en los distintos países europeos, el panorama de los canales de difusión audiovisuales se fue

por Oriol Costa, Pere (1986).

⁶ Aunque con superficies relativamente pequeñas, los países europeos destacan el cumplimiento de este primer nivel de acceso. El Ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones español (1994) expresó que "la obligatoriedad de cubrir el 100% de la geografía nacional para garantizar que en cualquier punto de nuestro territorio se pueda contar, por lo menos, con una fuente de información y de esparcimiento de carácter nacional, obliga a costes extra a los que no se ve en ningún caso sometido otro medio de comunicación que desarrolle sus actividades con criterio de empresa privada".

En Argentina, aún siendo incompleta, esta tarea fue llevada adelante por ATC (hoy Canal 7, el único canal estatal que debería tener alcance nacional).

⁷ Por ello, en ocasiones algunos dirigentes del sector privado-comercial plantean que el acceso no debería referirse a la maximización de la cobertura territorial, sino al aumento del índice del parque receptor por habitante.

complejizando cada vez más, asemejándose actualmente a los patrones de acceso descritos para los países basados en lógicas de interés público predominantemente comercial.

Nuevas tecnologías: más variedad de elección en áreas solventes, menos gratuidad

Con el desarrollo de las tecnologías que permitieron la distribución de programaciones de diversas partes del mundo a través del satélite, típicamente durante la década de 1980 y en forma acelerada durante los '90, se multiplicaron para el receptor las posibilidades de recibir distintos medios de comunicación audiovisual, por medio de la televisión satelital de difusión directa, o bien por los servicios de televisión por cable.

Por otra parte, el abaratamiento de los equipos transmisores llevó en numerosos países a un aumento de las estaciones de radio FM y TV abierta de baja potencia, que proveen programaciones ligadas mayormente al ámbito local de recepción ⁸.

Pero mientras aumentaba la cantidad de emisoras, también se consolidaba el pasaje del centro estratégico de la industria cultural, desde la producción hacia la distribución. Toda nueva forma de distribución masiva de contenidos audiovisuales fue orientada en primer lugar a la demanda solvente (servicios "plus" arancelados), para luego ir abaratándose y derramar hacia capas inferiores de la pirámide del consumo. En los '90, crecerán formidablemente los costos de los derechos de emisión, aumentando la segmentación en la oferta mediática, según las posibilidades de compra de los receptores/consumidores ⁹.

Es decir que, **con la aparición de nuevas lógicas y tecnologías adecuadas de distribución de contenidos, el incremento en las posibilidades de acceso no resultó igualitario, sino que generó mayores brechas en las capacidades de recibir información y entretenimiento.** El desarrollo de servicios de TV por cable, por ejemplo, se efectuó a través de abonos, que en la actualidad ofrecen distintas opciones a los clientes del servicio -abono básico, abono premium, pay-per view y abonos especiales (además del "doble o triple play" con Internet que veremos más adelante)-.

Si bien el agigantamiento de la brecha en servicios audiovisuales se patentizó en las provincias del interior del país (uno o quizás dos canales de TV abierta vs. cincuenta señales de TV por cable, o más en servicios de TV satelital con distintos grados de codificación), no hubo cuestionamientos públicos. El mayor conflicto respecto de la disponibilidad de audiovisual para todos surgió y se hizo visible como cuestión de Estado cuando afectó al otrora sagrado derecho de los argentinos de ver en directo a su selección de fútbol ¹⁰.

"Treinta segundos de fama", o la posibilidad de ser publicado

Otro nivel más sofisticado del acceso es la retroacción: la posibilidad de interacción entre los productores y receptores de los programas, la intervención directa del público en la transmisión de los programas, y el derecho del público a formular comentarios y críticas.

Respecto de la interacción entre los productores y receptores de los programas, y de la intervención del público en la transmisión de los programas, no deberían confundirse estas formas de maximización del acceso con el primer nivel de la participación, especialmente en nuestro país, donde la muletilla de "programación participativa" se aplica indiscriminadamente a diversas producciones que incluyen a gente "no famosa" en el

⁸ De acuerdo al país, estas emisoras conformaron distintas tendencias y estilos: comunitarias, alternativas, abiertas, etc.

⁹ Mayor desarrollo de este tema en Azpillaga P. Y otros (2000) pág. 38.

¹⁰ Mientras durante los '90, por decreto presidencial se intervino en la forma de comercialización de los derechos de emisión de importantes partidos para garantizar su libre recepción (eliminatoryas y Mundiales 1994 y 1998), ya en el 2000 pocos legisladores atinaron a oponerse a la AFA y la empresa Torneos y Competencias, ante los derechos adquiridos para la transmisión arancelada en directo de ciertos partidos de las eliminatoryas y del Mundial 2002, resignando el último bastión por la igualdad de recepción (o de consumo), que ya era cotidianamente ignorada en otros rubros por la lógica comercial del sistema de medios masivos en Argentina.

éter o la pantalla. Si bien los aportes de las teorías comunicacionales basadas en la recepción indican la existencia de diversas resemantizaciones que harían difícil establecer cuál es el rol que juega la "gente común" dentro de las programaciones de la radiodifusión, podemos sostener que se habla de retroacción en el acceso cuando la presencia de personas en tribunas, juegos, paneles, entrevistas, es *pasiva* o está enmarcada dentro de reglas impuestas por el emisor. *Será participación, en cambio, la presencia activa y orgánica de personas o representantes de distintos sectores políticos, culturales o sociales, en espacios autónomos de comunicación social de gestión estatal, pública o privada.*

El derecho de los individuos a exponer sus puntos de vista en las programaciones de radiodifusión se encuentra reglamentado de diferentes formas de acuerdo a las características de cada sistema nacional de medios.

En los Estados Unidos, por ejemplo, dentro de un sistema de medios competitivo con primacía de la iniciativa privada comercial, el Congreso dispuso desde 1934 la "equal-opportunities rule", que establece que en tiempos de campaña electoral una emisora no puede negarse a dar o vender a un candidato un tiempo de antena similar al que ha dado o vendido a otro (se excluye de esta regla a los programas informativos). Entre 1949 y 1987, la FCC -organismo de contralor estadounidense- había establecido para la radiodifusión una "fairness doctrine" o doctrina de lo justo consistente en que los medios dediquen un porcentaje de su programación a temas controvertidos de interés público, con la obligatoriedad de ofrecer distintos puntos de vista sobre los mismos. Esta medida conllevaba una suerte de "derecho a réplica" para los oyentes y espectadores, quienes en caso de ser atacados podían acceder en forma gratuita al mismo medio para contestar. Desde las empresas de broadcasting, y ciertos sectores políticos preferentemente ligados al establishment, se argumentaba sobre un pernicioso "efecto congelante" en los contenidos por la amenaza de la intervención gubernamental. Reforzada su oposición por fallos de la Corte Suprema estadounidense, la "fairness doctrine" dejó de aplicarse, aunque aún existen grupos que pretenden reflotarla, en vista de la concentración de la propiedad de medios y la virtual exclusión de puntos de vista de minorías raciales y culturales ¹¹.

Numerosos países cuentan con emisoras de radio y TV que han dispuesto ombudsman o defensores del público, para canalizar la recepción y el análisis de los comentarios, quejas, sugerencias y cuestionamientos de personas que se sienten afectadas por los contenidos emitidos. Las corporaciones públicas de radio y TV canadienses (CBC) o británicas (BBC), son ejemplos de estas prácticas, aunque también existen emisoras de carácter privado comercial que incorporaron este mecanismo de "control de calidad" y mesa de reclamos respecto de lo emitido.

La retroacción asumida como circunstancia obligante para el radiodifusor se encuentra plasmada en las legislaciones que consagran el derecho de réplica o de respuesta. Si bien el marco legal varía de acuerdo a cada país que lo haya puesto en vigencia, en general el derecho a respuesta prospera cuando se trata de recursos presentados por haberse publicado informaciones inexactas o agraviantes. ¹²

Telecomunicaciones: acceso y servicio universal

Los conceptos de *servicio universal* y *acceso universal* orientados a las telecomunicaciones nacieron en los Estados Unidos y fueron adaptados con algunos matices en todo el mundo. Sin embargo, debido al rápido

¹¹ Para mayor información sobre las tradiciones de regulación de la programación en Estados Unidos, ver Bertrand, C.: *La televisión en Estados Unidos ¿Qué nos puede enseñar?*, Ed Rialp, Madrid, 1992 y Meier, M.: *Regulación y control de la radiodifusión en los Estados Unidos* (en Anexos de "Radiodifusión", EUDEBA, Buenos Aires, 1987). Sobre la fairness doctrine, ver The Wisdom Fund: "Broadcasting Fairness Doctrine Promised Balanced Coverage, en www.twf.org/News/Y1997/Fairness.html; y Spiceland, David: "The Fairness Doctrine, the Chilling Effect and Television Editorials", en <http://www.acs.appstate.edu/~spicelnd/fairdoc.htm>.

¹² El tema no será desarrollado con mayor profundidad en este trabajo. Cabe señalar que si bien Argentina ratificó el Pacto de San José de Costa Rica -Ley 23.054 de 1984-, la jurisprudencia no siempre acompañó la aplicación de este derecho a respuesta. Entre tantas otras publicaciones, ver Loreti (1995).

avance de la tecnología y la reciente proliferación de nuevos servicios, se establecieron diferencias terminológicas, asociadas principalmente a los niveles de penetración y al desarrollo económico de cada país.

El *acceso universal* consiste en garantizar por medio de la red pública, la disponibilidad de al menos un servicio básico de telecomunicaciones (viva voz) en cualquier hogar, y constituye la definición que más se ajustó a las decisiones de políticas de accesibilidad en los países en desarrollo, en donde la penetración telefónica rural es baja y debió garantizarse vía teléfonos públicos o locutorios. Sobre esta base, el *servicio universal* es un concepto más obligante para los prestadores, asociado al nivel y la calidad de servicios accesibles que debería proveer la red pública, incluidas prestaciones avanzadas. Los primeros parámetros de servicio universal fueron generados por países con mayores franjas de población con solvencia económica y un alto nivel de penetración de los servicios básicos. Así definidos ambos conceptos, se puede considerar al *acceso universal* como un acercamiento previo y necesario hacia el *servicio universal*.

Desde el punto de vista social, garantizar un *servicio universal* permite la comunicación con otras localidades, reduce el aislamiento de las poblaciones, especialmente de aquellas de menores ingresos, y disminuye la migración a las ciudades. Asimismo, contribuye a una mejor educación y facilita el acceso de la población de menores recursos a servicios de información. Desde una perspectiva económica, el *servicio universal* mejora la eficiencia de los mercados regionales y nacionales, pues contribuye a diversificar la estructura productiva de las comunidades y promueve el comercio fuera de ellas. De otro lado, disminuye el gasto en comunicaciones de los nuevos abonados y dinamiza al sistema en su conjunto, pues cada vez que un nuevo abonado se integra a la red pública de telecomunicaciones permite que los demás abonados se comuniquen con él.

Más recientemente, el *servicio universal* se definió como el derecho de todo ciudadano a acceder al servicio básico de telecomunicaciones en las mismas condiciones que quienes ya cuentan con él. Los operadores telefónicos deben atender dicha demanda bajo las mismas condiciones de servicios y tarifas, llegándose en algunos casos a establecer plazos para la instalación de líneas en zonas remotas (*cobertura geográfica*), y a proporcionar servicios de telecomunicaciones económicamente accesibles a los usuarios de bajos ingresos (*dimensión de equidad distributiva*). También se estipula que el servicio sea física y económicamente accesible a los usuarios minusválidos o discapacitados físicos (*dimensión de igualdad material física*). Por lo tanto, **el concepto de *servicio universal*, está basado en tres dimensiones (equidad distributiva, cobertura geográfica e igualdad material física) y el énfasis relativo que se asigne a cada una de ellas define la orientación de la política de telecomunicaciones en cada país.**

La definición más corriente a nivel internacional actualmente referencia al *servicio universal* como el acceso de virtualmente todos los ciudadanos a la red inteligente y a un paquete de servicios esenciales que incluyen, servicios de touch-tone, emergencias, información pública, llamadas de larga distancia subsidiadas para personas con bajos ingresos, tarifas de precio *razonable*, y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas ¹³.

En Argentina, el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, presentado por la Secretaría de Comunicaciones de la Nación en 1998 preveía la prestación de servicio universal con “acceso social equitativo” (bibliotecas y escuelas, telemedicina para hospitales públicos, teléfonos públicos y semipúblicos en áreas rurales y barrios pobres y comunicaciones especiales para discapacitados, financiados por la industria de las telecomunicaciones). **Esta cuestión volvió a sostenerse a través del decreto 764 del año 2000, en el marco de la desmonopolización y liberalización de los servicios.** De acuerdo a la norma, la Secretaría de Comunicaciones, debía constituir un fondo solidario integrado por el 1% de la facturación de todas las telefónicas prestadoras de servicios para subsidiar el funcionamiento de redes en áreas de baja densidad poblacional o no rentables. Las telefónicas ya existentes solicitaban incrementar los subsidios de este fondo, sin

¹³ Para profundizar sobre este tema, ver: “Connecting the Globe: A regulator’s guide to building a global information community”, FCC, Estados Unidos, 1999, en <http://www.fcc.gov/connectglobe>.

También: “Acceso Universal. Informe sobre el desarrollo mundial de las telecomunicaciones”, UIT, Ginebra, 1998; “Developing Policies for Universal Service” y “Indicators for Universal Access”, papers presentados por M. Minges en el ITU/BDT Workshop on Telecommunication Reform, Botswana, mayo 1999 (disponibles en Internet

considerar el valor de la “capilaridad” (abonados marginales en términos económicos -jubilados, pobres, rurales-), que enriquecerían la red por su número y permitirían contar con más tráfico, aunque sea por llamadas entrantes.

Pero hoy en nuestro país, mientras en las grandes ciudades con densidad de población y demanda de servicios se desarrollan distintas alternativas de banda ancha para servicios en convergencia, en algunas zonas del interior del país, por caso, aún no es posible una conexión razonable a Internet por vía telefónica o inalámbrica.

De no instrumentar el Estado nacional este Fondo de Servicio Universal inexplicablemente demorado (!), esta disparidad sólo se resolverá al paso que marcan los proveedores, o bien con los distorsivos “atajos” de la explosión del consumo de telefonía celular (tégase en cuenta que los usos del teléfono ya no se rige por la lógica del hogar, sino por la persona que porta la línea) ¹⁴.

Participación

En cuanto a la **participación**, considerando las actuales concepciones de la representación política con las prácticas más o menos globalizadas de la democracia liberal, precisaremos definiciones que permitan mensurar los avances o retrocesos que se dieron en las formas de tomar decisiones sobre los contenidos transmitidos, las articulaciones de los sistemas de comunicación masiva, y las bases argumentales de legitimación de estas decisiones.

Recordemos los tres niveles de participación definidos por la UNESCO: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva.

Entendemos que **para una aplicación acabada del concepto de participación, deben tenerse en cuenta las formas de representación presentes en el sistema político de la comunidad estudiada**, las cuales -dentro de las sociedades occidentales contemporáneas- pueden ser agrupadas en al menos tres vertientes:

- * la delegación de la voluntad política de los votantes dentro de un sistema de democracia representativa (partidos políticos),
- * la intervención de los ciudadanos en organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil (trabajadores, movimientos sociales, asociaciones vecinales de fomento, deportivas o culturales, oyentes y televidentes, otras ONGs, grupos de acción pública globalizados o vinculados por Internet, etc.), o
- * la concurrencia de las personas a un mercado de la información y a una arena política, mensurable a través del consumo y los sondeos de opinión pública (oyentes, televidentes, etc. con un mínimo nivel de organización).

Las dos primeras vertientes son señaladas por Moulián (1984) como necesarias para "vincular a la democracia con la construcción de una alternativa hegemónica". "Se hace necesario considerar a la democracia, *en cuanto es organización social de la libertad política y de la soberanía popular*, como un campo de constitución de sujetos múltiples". Extrapolando este pensamiento a la situación mediática, podemos afirmar que si se promueve la intervención de distintos sectores de la sociedad civil en los medios de radiodifusión, estaremos más cerca de una "multiplicidad que permite la manifestación de la totalidad de los conflictos, expresiones de masas y universos culturales que pueblan la sociedad" (Moulián: 1984).

Pero en la práctica comunicacional de los países basados en la economía de mercado, la tercer vertiente es potenciada como forma de representación en el sistema. Si en el campo de la sociopolítica el pensamiento liberal efectúa, al decir de Roncagliolo (1983), una "doble reducción de la democracia a la política y de ésta al sufragio" para despolitizar conceptualmente a la sociedad civil, la economía y a los hombres concretos; **en el**

¹⁴ Siguiendo a Hernández, P. y otros (2000), el decreto 764/00 establecía que las áreas no rentables, donde ningún operador quiera prestar el servicio, serán licitadas entre todas las empresas: será para la que pida el subsidio más bajo. La situación se resolvió sencillamente: al no haber Fondo de Servicio Universal, no hay subsidios... por ende no hay inversión de telefonía fija en áreas no rentables.

campo de las comunicaciones la reducción se lleva a cabo con la instalación de la "democracia del consumo" y la "democracia de la información". Así, el aumento de las posibilidades de acceso (a bienes informativos, de entretenimiento, de educación), es presentado al ciudadano-consumidor como un aumento de su participación en el sistema (de medios).

Crisis de representación, desterritorialización de la política

Desde el análisis político, en las últimas décadas se identifican diferentes factores que transformaron las relaciones de representación dominantes en la democracia de partidos de masas (forma de organización dentro de la cual surgieron y se desarrollaron los medios audiovisuales tradicionales), reconfigurando el régimen de relaciones políticas que los agentes sociales sostienen entre sí, con sus futuros y con sus respectivos gobiernos. Entre estos factores, podemos indicar:

- * debilitamiento de los lazos de confianza entre los ciudadanos y los partidos políticos y sus dirigentes;
- * “retirada” de la ciudadanía del debate de lo público, y escaso surgimiento de dirigentes sociales o políticos “no especializados” en micropolíticas;
- * menor atención a programas partidarios de gobierno, haciéndose hincapié en construcciones de imagen, personalidad y capacidad personal del candidato;
- * preferencia del ciudadano por metas políticas precisas, y búsqueda de influencia por diversos medios para lograrlas, pero sin ambición de gobernar ¹⁵.

Según Manin (1992), “se puede ver claramente en la transformación actual una aproximación a uno de los rasgos constitutivos del parlamentarismo clásico: el carácter personal de la relación de representación”. No importarían tanto las filiaciones político-ideológicas de un representante, como su trayectoria, personalidad y capacidad de gestión: esta percepción, trasladada a las formas de participación en la toma de decisiones de los medios masivos, fortalece la existencia de un “calificado cuerpo de personalidades gerentes/asesores” a cargo de instituciones públicas de planificación o gestión de medios, más que de un “organismo pluripartidario y multisectorial” al estilo de los tradicionales entes de servicio público nacidos al calor del Estado de bienestar.

Si “la política es el lugar por excelencia de la eficacia simbólica, acción que se ejerce por signos capaces de producir cosas sociales, y en particular grupos” (Bourdieu: 1995), y actualmente estamos viviendo una fuerte secularización, con conductas utilitarias y la ausencia de legitimidades comprensivas donde **“el discurso político pierde la capacidad de anclar la representación simbólica del orden social en la institución”, “se vuelve imposible definir las fronteras y la autonomía de lo político (...), operando un proceso de restructuración de los límites entre lo privado y lo público, lo político y lo técnico, el ciudadano y el consumidor”**. En este contexto, según Perez y Rosemberg (1996), más que la representación, lo que entra en crisis es la escena que la hacía posible y de la cual extraía el sentido de su rito. Al respecto, los medios de comunicación de masas están cumpliendo una función vital como mediadores en la desterritorialización de la política.

Con el objeto de propender a una re-legitimación de sus acciones, los gobiernos a nivel nacional y local están implementando algunas instancias para institucionalizar la intervención de la población en la opinión, control y evaluación de la gestión. Intentando aplicar la noción anglosajona de “accountability” (u obligación de rendir cuentas de los actos públicos, y de asumir responsabilidades ante los ciudadanos) ¹⁶, en diversas áreas de trabajo de la administración pública se evalúa la posibilidad de convocar a ruedas de consultas, audiencias

¹⁵ Siguiendo a Claus Offe (1982): “Los nuevos movimientos sociales (...) no exigen representación sino autonomía. En pocas palabras, la lógica subyacente de estos movimientos es la lucha por la defensa de un “territorio” físico y/o moral, cuya integridad es fundamentalmente no negociable para los activistas de estos movimientos”.

¹⁶ Para profundizar esta cuestión, ver Levy, Evelyn: Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y la experiencia reciente” en Bresser Pereyra, L. y Cunill Grau, N.: Lo público no estatal en la reforma del Estado, Paidós, Buenos Aires, 1998; o en O'Donnell, Guillermo: “Otra institucionalización”, en Revista Agora N° 5, Buenos Aires, 1996.

públicas, procesos de presupuestación o planificaciones participativas con la comunidad, constitución de comités interáreas, etc.. Sin embargo, estas políticas de participación a través de la gestión gubernamental no han sido sistematizadas en materia de medios masivos de comunicación públicos en Argentina.

Niveles de participación

El primer nivel de participación señalado por los especialistas de la UNESCO, es el referido a la posibilidad de que el público, grupos o individuos produzcan programas, disponiendo de espacios de programación para tal fin, y hasta de ayuda profesional y recursos técnicos necesarios para hacerlos. En diversos países europeos con radiodifusión de servicio público también están ratificados legalmente los derechos “de acceso” y “de antena” para los distintos grupos sociales y políticos relevantes ¹⁷.

Probablemente, el caso más interesante, producto de su peculiar historia mediática, sea el **holandés**. La Fundación de Emisoras Neerlandesas (NOS) y la Fundación Neerlandesa de Programación (NPS) son entidades públicas creadas hace décadas para coordinar la utilización del **tiempo de antena garantizado por el Estado para que las sociedades o clubes de radiodifusión emitan programación en horarios asignados de acuerdo a la cantidad de adherentes, y con la línea editorial e ideológica escogida por cada una de ellas**. Pueden presentarse a este sistema organizaciones de radiodifusión (con criterios que pendulan entre lo comercial y lo cultural), asociaciones religiosas, sociedades educativas, partidos y movimientos políticos, y los Institutos públicos para la Publicidad y de Radiodifusión ¹⁸.

Corresponde también al primer nivel de participación, la promoción de programación variada generada por productoras independientes. Ejemplo de ello, en el Reino Unido han sido tanto la BBC como el Channel 4, que promueven y difunden una gran cantidad de producciones independientes, aumentando la cantidad, calidad y representatividad del material audiovisual.

A través de la clasificación de la UNESCO, podemos identificar asimismo como participación de primer grado a las experiencias de “acceso comunitario”. Para atender las necesidades comunicacionales y de expresión de minorías o grupos con escasa representación en los canales tradicionales, en Brasil por ejemplo se gestionó el canal “TV da Gente”. En este proyecto desde el Estado de San Pablo, participe la población negra y la cultura afrobrasileña en producciones que muestran la diversidad étnica de la región ¹⁹.

En el Reino Unido, la BBC desde 1973 viene desarrollando programas seriales cuyo desarrollo está pautado y debatido por grupos de la comunidad (a partir del éxito de la serie “Open Doors”, la BBC creó un Departamento de Programas Comunitarios). El Channel 4 durante los '80 financió movimientos de talleres, a partir de los cuales se produjeron importante cantidad de materiales, destacados tanto por el público como por la crítica. Sin embargo, durante los '90 estos proyectos no comerciales se restringieron por crecientes dificultades de financiamiento. El interesante esfuerzo por lograr mayor amplitud y representatividad en la pantalla a nivel nacional no tuvo su correlato en las licencias y regulaciones generadas a nivel local en el reino Unido, ya que de las 62 concesiones de canales de TV por cable, sólo 23 establecieron servicios locales que facilitarían la participación en producción. Cabe señalar que las reglamentaciones más recientes adoptaron la ideología liberal de una supuesta “neutralidad”, lo cual en materia de contenidos forzó posiciones de “imparcialidad”, operando como una forma de censura a la realización de todo tipo de programas inspirados en un punto de vista resuelto ²⁰.

¹⁷ Una aclaración terminológica: siguiendo con la línea conceptual de la UNESCO y de teóricos de la sociología de las comunicaciones como Antonio Pasquali, consideramos pertinente incorporar como “participación” a lo que la legislación española y otros juristas denominan “derecho de acceso” (Loreti: 2005), así como a la normativa que garantiza la “libertad o derecho de antena”.

¹⁸ Oriol Costa, P.: op.cit., y material de divulgación del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de los Países Bajos. En www.minocw.nl.

¹⁹ Ver www.tvdagente.com.br.

²⁰ En Nick Hunt: “Fragmentación en el control empresarial mundial”, Videazimut, Reino Unido, 1994.

Siguiendo la letra de la Constitución, en **España** la legislación nacional y autonómica reglamenta los **tiempos de programación destinados en los medios de titularidad pública a los "grupos políticos y sociales significativos"** (*derecho de acceso*), a determinarse de acuerdo a su representatividad en las Instituciones Comunes, en los Territorios Históricos y en los Ayuntamientos locales, o a criterios de representación sindical o empresarial y de interés social y cultural. Algunas Comunidades españolas, como el País Vasco y Valencia, incluyeron una cláusula que dispone que durante la difusión de debates parlamentarios este derecho debe ser proporcional a la representatividad de los grupos políticos en el Parlamento autonómico. Asimismo, las distintas legislaciones contemplan la existencia de espacios gratuitos para partidos políticos en instancias preelectorales

21

En **Italia**, la Ley de Reforma de la RAI de 1975 estableció la reserva de un tiempo no inferior al 5% de la programación pública para producciones realizadas por "los partidos y los grupos representados en el Parlamento, las organizaciones asociativas de las autonomías locales, los sindicatos nacionales, las confesiones religiosas, los movimientos políticos, los entes y las asociaciones políticas y culturales, las asociaciones naturales del movimiento cooperativo, los grupos étnicos y lingüísticos y otros grupos de relevante interés social". La distribución y el contralor de estos tiempos de antena se efectúa a través de una subcomisión parlamentaria.

Retomando una línea argumental esgrimida por Verón ²², también destacamos que **la política estatal relacionada con la garantía de participación en la producción audiovisual no debe reducirse sólo a la búsqueda de equidad en los tiempos de pantalla preelectorales, ni a la consideración de un amplio abanico de grupos sociales relevantes. Para una radiodifusión de calidad, debe considerarse la necesidad de estos grupos de manejar los dispositivos de enunciación y los recursos tecnológicos adecuados** (evitando de esta forma la "estética de lo despojado" de las emisiones alternativas o el acartonamiento del discurso oficial que desde la política partidaria se torna hartamente manifiesta en las campañas).

En numerosos países de América Latina, (y también en España e Italia) las legislaciones han impedido históricamente que diversas organizaciones de la sociedad civil sean licenciatarias de medios audiovisuales, condicionando esta forma de participación basada en que la población produzca y/o decida sobre los mensajes a difundirse.

Esta limitación al *derecho de antena* viene siendo planteada a lo largo de las últimas dos décadas, por parte de organizaciones de productores independientes, movimientos sociales y cristianos e intelectuales ligados a emisoras no comerciales. Las conclusiones del Seminario "Democratizar el Espectro Radioeléctrico", (Pozo de Rosas, Venezuela, noviembre 1996), constituyen una clara expresión de estos grupos:

"Entendemos la libertad de expresión e información y su ejercicio como fundamento esencial de la democracia. Esto implica promover acciones jurídicas y marcos regulatorios que reconozcan y aseguren la democratización del espectro radioeléctrico, el acceso y participación sin discriminaciones

²¹ Citamos a la Constitución Española de 1978, art. 20 inc. 3) y normas de varias comunidades autonómicas. Sobre acceso y participación el caso español, ver Rossi, D. y Reffle, V.: *El sistema de medios en España: del franquismo hasta la actualidad*, UBA, mimeo, 1993.

El Informe para la reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado, promovido por el Gobierno español en febrero de 2005, propone más amplitud para este derecho de acceso: "*El reconocimiento de este derecho, cuya titularidad corresponde a los grupos sociales y políticos significativos, debe asegurar la presencia y expresión en RTVE de partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, confesiones religiosas, asociaciones de consumidores o de interés amplio (ONG, benéficas, culturales...) y, en general, todo tipo de grupos ideológicos con personalidad jurídica, de acuerdo con su peso objetivable en la sociedad española y en las emisiones de ámbito geográfico correspondientes a su implantación real. Tal valoración, proporcional al arraigo de cada organización, no debería, sin embargo, excluir ni minimizar hasta hacer irrelevante, la expresión de los grupos sociales que representan a minorías legítimas de la sociedad, en atención al respeto al pluralismo de la comunidad, ni su posibilidad de hacer llegar sus voces a todos los ciudadanos. Esto supone la atención a las diversas lenguas y culturas de España, incluidas las minoritarias*".

²² Verón, Eliseo: "Interfaces. Sobre la democracia audiovisual evolucionada" en Ferry, Wolton y otros: "El nuevo espacio público", Gedisa, Barcelona, 1992.

para todos los sectores (estatal, comercial y no comercial), la transparencia en la información sobre la gestión y administración del espectro y condiciones técnicas razonables para el otorgamiento y operación de los servicios de radio y televisión.

Frente al surgimiento de emisoras de radio y televisión en manos de nuevos actores sociales (barriales, campesinas, sindicales, de mujeres, de indígenas, de jóvenes, universitarias, de diferentes denominaciones religiosas, etc.) detectamos con preocupación la existencia de una campaña que busca eliminar del espectro radioeléctrico no solo a estos medios, sino también a los medianos y pequeños en un afán de monopolizar u oligopolizar la radiodifusión.

Los participantes reafirman su decisión de seguir contribuyendo a la democratización del espectro radioeléctrico sin excluir a nadie ni permitir medidas discriminatorias como el establecimiento de máximos de potencia o prohibiciones de publicidad que condenan a la asfixia financiera a los medios no comerciales".²³

En Argentina, recién en setiembre de 2005, luego de un fallo de inconstitucionalidad generado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la ley 22.285 de radiodifusión²⁴, el Parlamento sancionó las bases para consagrar el derecho de antena. La ley 26.053 amplió como licenciatario a toda "persona física o jurídica", en reemplazo del anterior término de "sociedad comercial" que figuraba en el artículo 45. Con el cambio, las cooperativas y otras organizaciones no gubernamentales fueron habilitadas para solicitar frecuencias de televisión, TV por cable y radio²⁵. De todas formas, pasarán varios años para que este cambio normativo se traduzca en mayor diversidad de licenciatarios dentro del concentrado mapa de medios audiovisuales.

En cuanto a la participación en la toma de decisiones, ésta se encuentra en mayor o menor medida pautada en la organización de los entes públicos de los servicios de radiodifusión europeos. Por el contrario, en los sistemas basados en una lógica de interés público, el rol subsidiario del Estado como planificador desdibuja la intervención de grupos sociales en los ámbitos decisorios (como se verá en el PBS norteamericano), o directamente la ignora (sistemas de medios de América Latina).

²³ Seminario organizado por ALER (*Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica*), AMARC (*Asociación Mundial de Radios Comunitarias*), CIESPAL (*Centro de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – UNESCO-*), FELAFACS (*Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social*), FIP (*Federación Internacional de Periodistas*), PROA (*Asociación Latinoamericana de Comunicación Grupal*), RNTC (*Radio Nederland Training Centre*), SCC (*Asociación Católica Latinoamericana para la Radio, la Televisión y Medios Afines*), Videazimut y la WACC (*World Association for Christian Communication*). Esta línea argumental fue consonante con posteriores encuentros de similares organizaciones en Latinoamérica.

²⁴ Causa iniciada por la Asociación Mutual Carlos Mugica, titular de FM La Ranchada de Córdoba, en coordinación con la Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales y prestadores Comunitarios de Radiodifusión (CARCO) y el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). La Corte sostuvo en su fallo que la Ley 22.285 "es arbitraria, al excluir de un modo absoluto, sin sustento en un criterio objetivo razonable, a determinadas personas jurídicas de la posibilidad de acceder a una licencia de radiodifusión, por no haberse constituido en una sociedad comercial, pues ello importa en definitiva una razonable limitación al derecho a expresarse libremente y de asociarse o no hacerlo".

²⁵ Los legisladores, en clara alusión a los prestadores de telefonía, establecieron que los licenciatarios no deben ser personas jurídicas prestadoras de un servicio público, y en el caso de que el solicitante "sea una persona jurídica sin fines de lucro prestadora de servicios públicos" (cooperativas), la autoridad puede adjudicar la licencia cuando no exista en el área primaria de cobertura otro licenciatario prestando de manera efectiva el servicio solicitado.

La Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC) manifestó su ferviente rechazo a la modificación del art. 45 de la ley. Representantes del sector habían señalado en varias oportunidades que la entrada de las cooperativas de servicios públicos y otros al cable "significaba la muerte de las PYMES y el nacimiento del monopolio de redes, de servicios y de ideas". Asimismo, la ATVC sostenía que "las cooperativas y empresas de servicios públicos representan un monopolio de hecho y de derecho, tiene renta de usuarios cautivos y poseen redes de distribución que llegan a los mismos hogares donde presta servicios la TV por cable". Diario El Cronista, 18 de agosto de 2005.

En el sistema británico, la participación de segundo nivel se plasma a partir de la articulación de programación en base a periódicas audiencias públicas en distintos puntos del **Reino Unido**, y la opinión de los Consejos Nacionales de Sistemas de Medios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, más el Forum Nacional de Inglaterra (con 10 consejos regionales). Cada uno de estos Consejos está integrado por más de diez miembros nominados en base a un sistema derivado de la tradición política parlamentarista.

En **España**, existen dos instancias de representación social para la toma de decisiones en Radio Televisión Española (RTVE). El Parlamento elige al **Consejo de Administración** del Ente Público, pieza fundamental del mismo. El Consejo de Administración de RTVE está compuesto por doce miembros elegidos por las dos cámaras legislativas entre "*personas de relevantes méritos profesionales*", y tiene, entre otras funciones, la fijación de los planes de actividades del Ente, los principios básicos de programación y estrategias de las distintas sociedades que componen RTVE y la determinación del porcentaje de horas de programación destinadas a los grupos políticos y sociales significativos. En los **Consejos Asesores** de RNE y TVE intervienen 20 representantes: 5 por los trabajadores del Ente, 5 por el Instituto de España "con méritos culturales", 5 por la administración pública designados por el gobierno, y 5 por las Comunidades Autónomas. La función de los Consejos Asesores consiste en responder a los requerimientos del Consejo de Administración sobre cuestiones de programación. Por último, los **Consejos Asesores territoriales de RTVE** son nombrados por los parlamentos de Comunidad Autónoma para asistir en cuanto a la toma de decisiones sobre programación a la RTVE y descentralización del organismo. Cada uno de los entes públicos de radiodifusión de las Comunidades Autónomas dispone de un sistema de participación en la toma de decisiones similar al adoptado por el Estado Español. Tanto en el orden nacional como autonómico intervienen sendas Comisiones Parlamentarias, que ejercen el control de la actuación de las sociedades del Ente público "de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios".

Aún con estos mecanismos de representación, la plena participación resulta un horizonte lejano. Numerosos autores han reseñado la dificultad histórica que sufren los sistemas de servicio público para garantizar la independencia política de los entes públicos de radiodifusión, y para respetar los derechos y preferencias de grupos minoritarios.

En los Estados Unidos, por su parte, la televisión pública se articula en el Public Broadcasting Service (PBS), creado en 1969 por la Corporation for Public Broadcasting (CPB) para asegurar la interconexión entre las emisoras no comerciales del país (estadales, municipales, universitarias o de asociaciones ciudadanas sin fines de lucro), distribuirles fondos federales y protegerlas de posibles presiones gubernamentales. El PBS coordina las voluntades en materia de programación de las más de 300 emisoras regionales o locales vinculadas a esta red cooperativa y distribuye programas financiados por patrocinadores varios (fundaciones, grandes empresas, universidades públicas y privadas, televidentes a través de subastas o colectas). La programación de la red de emisoras públicas norteamericana, por su calidad tiene buena reputación entre los amantes de los documentales, programas educativos, culturales y de opinión (suplementando la tradicional carencia de este tipo de realizaciones en el aire de las emisoras comerciales), mientras que su rating no llega a inquietar a los grandes conglomerados privados²⁶. En materia de participación en la toma de decisiones, esta constelación de recursos permiten lograr una interesante variedad de contenidos, potenciado también a través del Consorcio de Emisoras Públicas de Minorías²⁷, pero a la vez licúan formas de representación ciudadana, convirtiéndose en un mecanismo de distribución de producciones independientes alejado del calor de los debates políticos y sociales.

²⁶ Bertrand, Claude-Jean: "La televisión en Estados Unidos: ¿qué nos puede enseñar?", Ediciones Rialp, Madrid, 1992, pág. 162 y ss.

²⁷ Para el desarrollo y financiamiento de programación de calidad y diversidad cultural, la Corporation for Public Broadcasting también selecciona y financia proyectos presentados por asociaciones de programación de americanos nativos (indígenas), americanos asiáticos, latinos, negros e isleños del pacífico, entre otras. Ver www.cpb.org/program/tv/mconsortia.

Un histórico quiebre de las características centralistas, autoritarias y pro-gubernamentales de los medios en manos del Estado en Argentina, estuvo por producirse al sancionar ambas cámaras del Congreso Nacional por unanimidad la ley 25.208 de constitución de RTA (Ente Radio y Televisión Argentina), en noviembre de 1999. La norma preveía una conformación pluralista de la conducción de RTA (integrada por ATC, Radio Nacional, y las emisoras integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión), con control parlamentario al estilo europeo. Sin embargo, el recientemente asumido gobierno de Fernando De La Rúa vetó la ley el 31 de diciembre del mismo año, invocando razones de técnica legislativa, inconveniencia de acumulación de funciones en una Comisión Parlamentaria y carencia de recursos fiscales ²⁸.

Otra área de participación virgen en nuestro país es la referida al establecimiento de modelos alternativos al sistema de calificación del material audiovisual para radio y TV, y al control y eventual sanción de lo emitido. En cuanto a las calificaciones de películas, para las emisiones por TV abierta, actualmente el COMFER sigue lo dictaminado por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), mientras que en TV por cable, los proveedores presentan declaraciones juradas con material y horarios a emitir. El resto de los géneros o producciones no tiene calificación. Por su parte, la fiscalización y evaluación de lo emitido es realizada por personal del COMFER aplicando los principios establecidos por la ley 22.285, y la *expertise* profesional de los evaluadores. Abrir un debate –y posterior aplicación de criterios de consenso- sobre los valores a promover, sancionar o prohibir en materia de contenidos (y la metodología de hacerlo) sin duda sería una tarea ardua pero necesaria si se quiere hacer realidad la expresión “*poner al Estado al servicio del ciudadano*” ²⁹.

Una mención especial merecen los **sistemas de veedurías y observatorios ciudadanos de medios de comunicación**, como formas de participación social que se han desarrollado en países como México, Perú, Brasil o Argentina y han logrado ciertas formas de articulación con los poderes públicos. Diversas organizaciones no gubernamentales, y agrupaciones o sindicatos vinculados a la actividad periodística promueven estas estrategias de alerta sobre los procesos de concentración y de promoción de iniciativas legislativas o políticas para sostener el derecho a la información y acciones de democratización de la comunicación (VV.AA: 2003).

El nivel más alto de participación de la población, referente a la planificación del sistema de radiodifusión, está estrechamente vinculado a la dinámica sociopolítica de cada Estado. En el caso europeo se encuentran cristalizaciones burocráticas producto de hegemonías políticas de la postguerra, mientras en el caso latinoamericano, resalta la carencia histórica de formas de planeamiento a largo plazo desde la esfera pública y la falta de una sostenida participación de sectores de la sociedad civil, en las distintas áreas de la cosa pública y específicamente en lo atinente a radiodifusión y nuevas tecnologías de información y comunicación.

Con el auge mundial de la desregulación (re-regulación) y las privatizaciones en la última década, sumado a una fuerte impronta del discurso y la práctica eficientista-economicista-tecnologista que tiende a neutralizar el debate ideológico, **los Estados nacionales han perdido autonomía de regulación y control de los servicios.** Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo deben decidir (o no lo hacen) bajo la presión de fortísimos lobbies que condicionan las políticas al favorecimiento de uno, o el equilibrio siempre inestable entre los pocos grandes actores del concentrado mundo de las comunicaciones. Estos grupos, tienen prácticamente el

²⁸ En agosto de 2000, tras varios meses de una programación menos oficialista que lo acostumbrado hasta el momento, y con intentos “culturalistas” en Canal 7 y Radio Nacional, el Secretario de Cultura y Comunicación de la Nación anunció la fusión de Canal 7, Radio Nacional y Télam en un Sistema Nacional de Medios, **buscando una sinergia que eficientizaría los pocos recursos disponibles... pero sin abrir el juego de una toma de decisiones en ámbitos colegiados.**

²⁹ El Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) había sido incluido dentro de diez organismos de la administración pública nacional que desarrollarían el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Decreto 229/2000). Esta operatoria apuntaba a “mejorar la relación de las organizaciones públicas con los clientes/ciudadanos de los servicios, potenciando su derecho a ser escuchados, informados, respetados y a recibir una respuesta o solución” (Programa carta Compromiso con el Ciudadano, Secretaría de la Función Pública de la Nación/Vicepresidencia de la Nación, mimeo, pág. 33, julio 2000).

monopolio de la investigación y el desarrollo de tecnologías, sumado a una fuerte participación en la industria audiovisual. Cabe agregar el creciente peso económico-financiero del sector en el sistema económico nacional e internacional, para comprender las limitaciones a una política articulada desde la esfera pública que contemple lógicas distintas al paradigma dominante.

Para poner en práctica mecanismos de participación en la planificación general del audiovisual, tanto el Poder Ejecutivo como el Parlamento deben mantener una generosa búsqueda y reafirmación de consensos a la hora de determinar políticas. Sin embargo, la vertiginosidad del desarrollo del sector atenta con los tiempos usualmente utilizados por los poderes públicos.

Nuevos modelos de gestión han incorporado mecanismos de consulta, no vinculantes, como la audiencia pública. Si bien generalmente no se tuerce una línea política a partir de estas reuniones, al menos se genera un ámbito para la exposición de opiniones divergentes.

Además de abogar por la transparencia en la concesión, supervisión, regulación y reversión del curso actual de los servicios audiovisuales, Pasquali (1995) y Graziano (1988) señalan la necesidad estratégica de articular los grandes objetivos de la programación con las necesidades educativas, sanitarias, culturales y sociales de la población. Que las políticas de la comunicación masiva se articulen con otras políticas sectoriales de gobierno es una premisa tan sencilla en su enunciación como compleja en su ejecución.

Internet, acceso y participación

El vertiginoso crecimiento de Internet se constituyó al calor de tres factores fundamentales que operan sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones: el político (una acción deliberada por parte de los países más desarrollados para establecer un nuevo marco de actuación liberalizado en el sector de las telecomunicaciones), el tecnológico (la eclosión de nuevas tecnologías que generó una cantidad insospechada de nuevos servicios digitales e interactivos circulando por las redes de telecomunicaciones), y el estratégico o de reorganización sectorial (la convergencia de varios sectores que venían funcionando separadamente: telecomunicaciones, informática, medios de comunicación, ocio, etc.).

Coincidimos con Bolaño (2000) en señalar que este desarrollo no altera a los procesos de dominación política, explotación económica y reproducción de la forma capitalista. Sin embargo, **“el aspecto más interesante de Internet es su aspecto *potencialmente* democratizador de la información y promotor de una comunicación horizontalizada”, a partir de una interactividad que no deviene automáticamente en igualitarismo, pero coloca a la orden del día la cuestión de la acción solidaria de la sociedad civil y de sus organizaciones en la búsqueda de un ordenamiento más justo y de mayor autonomía en relación con el capital y el Estado.**³⁰

El informe de la Rand Corporation, "Universal Access to e-mail", publicado en noviembre de 1995, fue uno de los más importantes disparadores del debate sobre acceso y participación en la red de redes³¹. En este informe se establecía que las llamadas tecnologías de la información y las comunicaciones pueden colaborar en la creación o sustento de órganos de poder y de participación ciudadana dentro de un orden democrático. De todas formas, la construcción o el fortalecimiento de la democracia es obra de los ciudadanos en múltiples espacios: la Internet ayuda, pero no sustituye a los mecanismos hasta ahora convencionales para la creación o modificación de consensos en las sociedades modernas.

Por otra parte, los espacios para la deliberación y el intercambio sobre cuestiones de la política son minoritarios dentro de la Internet, cada vez más explotada como soporte de emprendimientos comerciales de la más diversa índole (recreación, ocio, sexo, información especializada, vínculos sociales...). A pesar de su creciente masividad, la red, incluso en los países en donde se encuentra más extendida, no es un vehículo común a todos los ciudadanos. Y en cuanto a su utilización con fines político-partidarios, ciertos estudios en los

³⁰ Bolaño (2000), pág. 38.

³¹ Publicado en <http://www.rand.org/publications/MR/MR650/index.html>.

Estados Unidos demostraron que quienes ingresan a las páginas de campaña de los partidos y candidatos, suelen ser internautas que ya tienen una preferencia específica. En esos casos la Internet sirve más para reforzar, que para crear definiciones políticas de sus usuarios. Es altamente posible que lo mismo ocurra con las páginas web y foros de discusión de partidos y movimientos sociales en América Latina ³².

Desde luego, el uso de Internet puede contribuir a la eficiencia y la transparencia de la gestión de los gobernantes (accountability vertical), y a “radicalizar” la democracia, generando aspectos novedosos de participación con menor representación o delegación en esferas globales o locales (acciones de grupos de presión vía e-mail; eliminación de intermediarios para reclamos vecinales, informaciones de gestión; ámbitos más horizontales de discusión y/o aprendizaje; recolección de fondos para campañas), aunque hasta ahora, su aprovechamiento y las garantías proporcionadas por el Estado para que todos los ciudadanos puedan utilizarla, deben recorrer un largo camino.

Especialmente en el Tercer Mundo, pero también en América del Norte y Europa, existe una profunda brecha entre “inforricos” e “infopobres”, excluidos de los nuevos circuitos de comunicación. Esta brecha generada por desigualdades en las posibilidades de la utilización/consumo de nuevos servicios pueda disminuir por mejora de las condiciones tecnológicas y de mercado respecto de su accesibilidad ³³. Sin embargo, esto no implica un impacto directo sobre los vínculos político-sociales. Al análisis de la evolución de la brecha digital, deben incorporarse al menos el seguimiento y el desarrollo de políticas que aborden las brechas socioeconómicas; las brechas gnoseológicas; las brechas generacionales y las brechas lingüísticas (Rossi, Morone: 2002). Si a este cuadro le sumamos una mirada crítica de las formas de representación y construcción de ciudadanía organizada desde la sociedad civil, concluiremos que las repercusiones sociopolíticas de las nuevas tecnologías dependerán de la proliferación de políticas amplias de inclusión social, y de formas de uso de la red no comerciales que superen a los parámetros de publicidad y marketing que terminaron ahogando a las funciones cívicas otrora atribuidas a los tradicionales servicios de radiodifusión.

Entre las millones de páginas y circuitos de comunicación formados en Internet existen numerosos casos de excesos y fundamentalismos alejados de las visiones *políticamente correctas* del mundo, aunque lo cierto es que en las comunidades virtuales son amplia mayoría los defensores del liberalismo y la no regulación en materia de contenidos (amén del V-chip propuesto en los estados Unidos para limitar la visita de menores a sitios “inconvenientes”, o de las explícitas censuras para el acceso a la red en países donde aún se controla el intercambio de información vía satélite).

El valor/poder de cada actor en Internet no necesita legitimarse ni generarse por autoridad de aplicación alguna, sino por la capacidad de proselitismo y respuesta para lograr la adhesión del mayor número posible de navegantes, suscriptores o adherentes. Mientras tanto, el usuario pone en juego su *libre albedrío* ejerciendo la autorresponsabilidad en materia de generación de páginas y mensajes, y en la búsqueda y selección de materiales ³⁴. Desde la filosofía del derecho, algunos estudios señalan características “autónomas de los cibernautas respecto de las autoridades estatales” marcadas por “el ejercicio de una ciber-ciudadanía activa, responsable y comprometida” *dentro de la red* (Pérez Luño: 2004).

³² En esta línea de análisis, para la crisis de diciembre de 2001 en Argentina, ver la tesina de graduación de Grosvald, G. y Sandler, G.: “Internet y cacerolas: límites y posibilidades” (mimeo), Carrera de Ciencias de la Comunicación, 2004.

³³ Durante los últimos años, movimientos organizados en Argentina, otros países y también en Europa, esencialmente a través de la misma red, han reclamado por condiciones más justas del mercadeo del acceso a Internet. Tal es el caso de la Asociación de Internautas, Fronteras Electrónicas y Plataforma Internautas españoles, que demandan la “adecuación de las tarifas telefónicas a los costes reales de las operadoras, y por extensión, introducción de una tarifa plana para llamadas locales o metropolitanas, tanto para Internet como para llamadas de voz, utilizando la red de telefonía básica, de manera que se garantice el acceso a Internet para todos los usuarios europeos, sin discriminación geográfica o económica”.

³⁴ Algunos postulados han sido reelaborados a partir del foro de discusión virtual del Programa Mística, sobre “Democracia e Internet” y “Conectividad y democracia” realizado en marzo de 1999 (participaron entre otros Raúl Trejo Delarbre, María Isabel Neuman y Sebastián Inkarri).

En Argentina, aún con una relativamente baja tasa de usuarios de Internet, las primeras medidas hacia una política pública respecto de la Red, se tomaron a través del Decreto 554/97, que estableció un Plan estratégico para la expansión de Internet en Argentina, la incorporación de Internet dentro de los parámetros de análisis y características definitorias del servicio universal en telecomunicaciones, una política tarifaria para su promoción, y el fomento del uso de Internet como soporte de actividades educativas, culturales, informativas, recreativas y relativas a la provisión de servicios de salud. En 1998, el Decreto 1018 procuró el acceso universal para Internet en condiciones de equidad geográfica y social, con el estímulo del desarrollo de redes nacionales y regionales de telecomunicaciones, y la instalación de algunos Centros Tecnológicos Comunitarios en distintas localidades del país, que pretendieron generar infraestructura pública donde el mercado no resultaba eficaz. Estas medidas resultaron parciales e insuficientes, y la mayoría de los CTCs quedaron desfinanciados o fueron reemplazados por locutorios de tarifa reducida.

A partir del año 2000 hubo anuncios del Ejecutivo Nacional que fueron concretándose en los sucesivos gobiernos, como la creación de un portal educativo y la gestión de créditos para la compra de computadoras, en el marco de un endeble Programa Nacional para la Sociedad de la Información. La desregulación de las telecomunicaciones trajo aparejada cierta competencia en algunas áreas de servicios, que permitieron abaratar los costos de conexión en velocidades lentas, y ampliar el servicio universal a todo el país, para quienes tienen capacidad de pago.

Como si el ámbito de la web fuera un mundo *con relativa autonomía* al de las sociedades no vinculadas por el ciberespacio, algunos grupos han generado documentos, como la Carta de los Derechos de los Ciudadanos Digitales³⁵, que establece a falta de un plan nacional de la sociedad de la información, la “construcción de la Sociedad del Conocimiento a partir de un trabajo en red, de manera horizontal, similar al concepto mismo de la web, más abierta” sobre cuatro derechos fundamentales: derecho al acceso (Internet para todos, con la mayor inclusión posible y redes de banda ancha), derecho de apropiación (conocimiento democrático con educación y formación que permita el uso de herramientas y aplicaciones informáticas y de comunicación), derecho de privacidad de los datos on line, y derecho a la participación (ampliar la toma de decisiones a partir del uso de plataformas y medios tecnológicos, plasmando mecanismos de democracia semidirecta dentro del concepto de gobierno electrónico).

Resulta cada vez más frecuente el anuncio por medio de operaciones de prensa de la llegada del denominado “**triple play**”: brindar telefonía, Internet y televisión tradicional más video bajo demanda por la misma red de banda ancha, es decir, por el mismo prestador. El decreto 764/00 había facilitado este proceso³⁶, y aunque persisten restricciones normativas en el campo de la radiodifusión, tanto los actores económicos que proveen contenidos y entretenimiento, como los operadores de redes de telecomunicaciones, TV por cable y cooperativas de servicios orientan sus inversiones hacia esta posibilidad³⁷.

En la dinámica de la convergencia de servicios, el triple play permitirá a las empresas que lo provean, subir el ingreso promedio por abonado (conocido como ARPU, de acuerdo a sus siglas en inglés). La perspectiva de “cuádruple play” es agregarle a la combinación, en un mediano plazo, servicios de telefonía móvil.

³⁵ Semejante a la carta de los ciudadanos digitales firmada por la Unión Europea (Lyon, 2003), el documento fue promovido en diciembre de 2005 por tres asociaciones civiles, y suscripto además por un grupo de empresas vinculadas a la Cámara argentina de Informática y Comunicaciones (CICOMRA), algunas intendencias con proyectos de ciudades digitales, entre otros. El entrecorillado es de declaraciones de Alejandro Prince, en Infobae Diario, 16/12/05.

³⁶ A través de la eliminación de límites al ingreso de capital extranjero y al tipo de sociedades prestadoras, autorizando explícitamente el ingreso de los actuales licenciarios de servicios de radiodifusión. El decreto 764/00 consagró la figura del licenciario de servicios de telecomunicaciones como sujeto prestador, a través una Licencia Unica, sin límite de tiempo, para todos los servicios.

³⁷ Son títulos sugerentes: “Llega el triple play, un combo tecnológico de U\$S 7000 millones”. “El debate por la regulación del servicio puede afectar el desarrollo del negocio” en Infobae Diario, 16 de marzo de 2006, sobre la I Conferencia Nacional de Triple Play 2006.

En contrapunto con el optimismo a ultranza de Nicholas Negroponte, quien interpreta que a través de Internet se está configurando un mundo más vasto y multicultural, los flujos de información y las ofertas de bienes y servicios a través de la red mantienen un desequilibrio geográfico, lingüístico y sociocultural cuya descripción bien podría enriquecer el diagnóstico que dio paso a la búsqueda de un orden más justo para las comunicaciones a nivel mundial.

Persiste un supuesto nunca demasiado explicitado: que la función social de los sistemas de comunicación se deriva de las capacidades tecnológicas desplegadas y promovidas por los licenciarios o prestadores de servicios en competencia. La escasa planificación de estrategias y el débil control de la normativa parecen ser las causas vergonzantes de la falta de convocatoria para generar un marco de políticas en amplio diálogo con los actores sociales del país.

Bibliografía.

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1984): *Estado, régimen y sistema político*; en VEGA, Juan E. (coord.) Teoría y Política de América Latina, CIDE, México.
- ALBORNOZ, Luis (Coord.) (2000): *Al fin solos ... La nueva televisión del Mercosur*, Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- AZPILLAGA P., MIGUEL J. Y ZALLO R. (2000): “*Las industrias culturales en la economía informacional. Evolución de sus formas de trabajo y valorización*”, en Mastrini y Bolaño (eds.) “Globalización y monopolios en la Comunicación en América Latina”, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- BECERRA, Martín (2003): *Sociedad de la información. Proyecto, convergencia, divergencia*. Editorial Norma.
- BECERRA, Martín y MASTRINI, Guillermo (2004): *La Sociedad de la Información en la Argentina: una mirada desde la economía política*, en Crovi Druetta, Delia (coord.): *Sociedad de la información y el conocimiento: entre lo falaz y lo posible*, La Crujía ediciones, Buenos Aires.
- BOLAÑO, César (2000): “*La problemática de la convergencia informática-telecomunicaciones- audiovisual: un abordaje marxista*”, en Mastrini y Bolaño (eds.) “Globalización y monopolios en la Comunicación en América Latina”, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (1995): *Espacio social y génesis de las clases*, en “Sociología y cultura”, Grijalbo, México.
- CALETTI, Sergio (2000): *Sobre globalidades, democracia y autoritarismos*, mimeo
- CROVI DRUETTA, Delia (coord.) (2004): *Sociedad de la información y el conocimiento: entre lo falaz y lo posible*, La Crujía ediciones, Buenos Aires.
- FORD, Aníbal (2001): *El G-8, Okinawa y la "digital divide" o la utopía comunicacional como sistema de dominio*, en *Dialogos de la Comunicación* N° 59-60, FELAFACS, Lima.
- GRAZIANO, Margarita (1986): *Política o ley: debate sobre el debate*; en *Revista Espacios*, Fac. de Filosofía y Letras U.B.A..
- HERNÁNDEZ, Pablo y otros (2000): *¿Hacia una convergencia multisectorial?*, mimeo, ponencia presentada en el V Encuentro de Investigadores de Comunicación Social, Paraná, Entre Ríos.
- LORETI, Damián (1995) *El derecho a la información*, Paidós, Buenos Aires.
- LORETI, Damián (2005): *América Latina y la libertad de expresión*, Ed. Norma, Bogotá.
- MAC BRIDE, Sean. y otros (1987): *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MANIN, Bernard (1992): *Metamorfosis de la representación*, en VVAA: “¿Qué queda de la representación política?”, Nueva Sociedad, Caracas.
- MASTRINI, Guillermo y BOLAÑO, César (eds.) (2000): *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- MATA, María Cristina (2002): *Comunicación, ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación*, en *Diálogos de la Comunicación* N° 64, FELAFACS, Lima.

MOULIAN, Tomás (1984): *Democracia y tipos de Estado: disquisiciones en dos movimientos*, en Vega, J. (coord.): Teoría y política de América Latina, CIDE, México.

OFFE, Claus (1982): *Parlamento y democracia. Problemas y perspectivas en los años '80*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique (2004): *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Gedisa, Barcelona.

ORIOLO COSTA, Pere (1986): *La crisis de la televisión pública*, Paidós, Barcelona

PASQUALI, Antonio (1995): *“Reinventar los servicios públicos”*, Revista Nueva Sociedad N° 140, Caracas.

PASQUALI, Antonio (2002): *¿Y por qué no una Sociedad de la Comunicación?*, en EPTIC, Revista Electrónica de Economía Política de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Vol, IV N° 2.

PEREZ, Germán y ROSEMBERG, Santiago (1996): *Crisis de la crisis. Las desventuras de la representación política en el fin del milenio*, en Revista Ciencias Sociales N° 27, Facultad Ciencias. Sociales, UBA.

RONCAGLIOLO, Rafael (1990): *Comunicación y democracia en el debate internacional*, Revista Nueva Sociedad, Caracas.

ROSSI, Diego y MORONE, Rodolfo (2003): *La viabilidad del gobierno digital en los municipios argentinos*, ponencia presentada en las VII Jornadas de Investigadores en Comunicación Social, U. N. Del Comahue, Gral. Roca (mimeo).

VV.AA. (2003): *Veedurías y observatorios. Participación ciudadana en los medios de comunicación*. Ediciones La Tribu, Buenos Aires.

Documentos

Decreto Poder Ejecutivo Nacional 764/00 (Boletín Oficial 3/9/2000)

Comité Federal de Radiodifusión, Borrador de trabajo, Bases para la nueva ley de radiodifusión, Agosto de 2000.

No se reseñan diversas fuentes y documentos citados en notas al pie, cuya pertinencia es complementaria a la argumentación general del presente trabajo.