
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 UNESCO²⁹ 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 '70³⁰.

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,

²⁹ “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.

³⁰ 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 MPNA³¹. 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

³¹ 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 confrontativo³² 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.

³² 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 industrializados³³, 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.

³³ 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 Schiller³⁴.

³⁴ 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 radiodifusión³⁵. 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 expresión³⁶, 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 autogestión³⁷, que serán

³⁵ 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.

³⁶ 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”

³⁷ 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 regionalismo³⁸ y procesos de regionalización³⁹ que tuvieron la particularidad de

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