

Siete debates nacionales
en políticas de comunicación

Guillermo Mastrini y Ornela Carboni
(compiladores)

SIETE DEBATES NACIONALES EN POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Actores, convergencia y tecnología

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector
Gustavo Eduardo Lugones

Vicerrector
Mario E. Lozano



Bernal, 2012

Colección Comunicación y cultura
Dirigida por Alejandro Kaufman

Siete debates nacionales en políticas de
comunicación : actores, convergencia y tecnología /
compilado por Guillermo Mastrini y Ornela Carboni. -
1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2012.

280 p. ; 20x15 cm. - (Comunicación y cultura / Alejandro
Kaufman)

ISBN 978-987-558-254-5

1. Políticas Públicas. 2. Ciencias de la Comunicación. 3.
Medios de Comunicación. I. Guillermo Mastrini, comp. II.
Carboni, Ornela , comp.
CDD 320.6

© Guillermo Mastrini y Ornela Carboni, 2012
© Universidad Nacional de Quilmes, 2012
Roque Sáenz Peña 352
(B1876BXD) Bernal, Buenos Aires
<http://www.unq.edu.ar> | editorial@unq.edu.ar

ISBN: 978-987-558-254-5

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

ÍNDICE

Prólogo, <i>por</i> Martín Becerra	9
Introducción, <i>por</i> Ornela Carboni y Guillermo Mastrini	17
1. Un nuevo marco regulatorio para el Reino Unido: la Ley de Comunicación, 2003, <i>por</i> Carina Rodríguez, Mariana Taborda Strusiat y Elaine Zabala Torres	39
2. Venezuela: Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión, <i>por</i> Marcos García, Ana Belén Murúa, Alejandra Panozzo y Claudia Rotouno	79
3. El proceso de regulación democrática de la comunicación en la Argentina, <i>por</i> Santiago Marino, Guillermo Mastrini y Martín Becerra	113
4. La tensión concentración-diversidad en las revisiones regulatorias de la Federal Communications Commission, <i>por</i> Ana Bizberge, Carla Rodríguez Miranda, Cecilia Fariña y Leticia Spinelli	139
5. La Ley Televisa: idas y vueltas de un proyecto a la medida de las corporaciones, <i>por</i> Franco Montesino, Lucía Vega, Romina Alejandra Irimia y Ariel Baiza Petersen	167

6. El fin de la cuenta regresiva: el desembarco de la TDT en España, por Bernadette Califano, Ornela Carboni y Cecilia Labate	193
7. Proceso de implementación de la TDT en Brasil. ¿Globo está?, por Adrián Baccaro, Adrián Maglieri y Néstor Manchini.....	227
Consideraciones finales, por Ornela Carboni, Cecilia Labate y Guillermo Mastrini	255
Los autores.....	263

PRÓLOGO

Martín Becerra

Aunque la regulación de las industrias culturales, y en particular de los medios de comunicación, conforma el paisaje de las políticas públicas en el siglo XX, es tras el cambio de siglo que se fue acentuando la importancia de las reglas de juego que ordenan un sector fundamental del espacio público contemporáneo, como es el de los medios, en pleno proceso de convergencia y mutación tecnológica y social.

Los medios de comunicación y su regulación merecieron atención por parte del poder político y económico desde antes incluso de la masificación de la imprenta (varias religiones milenarias dan cuenta de ello), pero fueron su industrialización y su consiguiente adscripción plena a las reglas del mercado los factores que orientaron y orientan, con fuerza creciente, la reflexión pública sobre la organización del sector. Las fuerzas empresariales de este sector, que troquela la agenda política y social, reclaman un estatuto extralegal para organizarse y por ello enarbolan la consigna de la “autorregulación”. Esto sucedió *de facto* durante décadas en América Latina, donde sucesivos y diferentes gobiernos evitaron, en sintonía con el interés de empresarios periodísticos, establecer reglas de juego objetivas, ecuánimes y públicas, a diferencia de lo que sucedió, al menos entre 1945 y la década de 1990, en Europa.

Por su parte, el poder político siempre receló de la influencia de los medios de comunicación, a los que consideró, en el mejor de los casos, una competencia desleal, que no debe someterse al escrutinio

público en elecciones periódicas y, por consiguiente, como un poder fáctico con prerrogativas superiores a las de los propios políticos, representantes del ánimo contingente de las mayorías sociales. En algunos casos –dentro de una tradición de protección de los grandes empresarios mediáticos– la historia latinoamericana también documenta paréntesis durante los cuales los gobiernos (civiles y militares) cooptaron el sistema de medios con fines propagandísticos. En general, el pasado constata que la ausencia de proyectos sostenibles de servicio público y el abuso faccioso de los medios de gestión estatal condujeron al agotamiento de estas experiencias de la mano de la indiferencia de las audiencias.

Sin embargo, la primera década del siglo XXI dio inicio a una combinación de procesos que apuntan a la mutación de esa historia: la alteración de los nexos que articularon históricamente política y medios; el cambio de las determinaciones de una estructura concentrada de la propiedad, la transformación tecnológica en el marco de la digitalización audiovisual, la creciente desintermediación de los sistemas tradicionales de medios, en directa relación con la masificación de las redes digitales, la reconfiguración de los retos básicos ligados a la problemática de la libertad de expresión, la ampliación de los actores sociales que participan de la discusión sobre el ordenamiento de las industrias culturales (véase Waisbord, 2010) y los cambios regulatorios vinculados con una nueva concepción del derecho a la comunicación.

El conjunto de estas tendencias, comunes a diferentes países de la región, está marcando un cambio radical en el panorama mediático latinoamericano y en la forma en la que los principales grupos se relacionan con el poder político.

Por supuesto que la valoración de la influencia de cada uno de esos procesos en el paisaje mediático regional es objeto de discusiones y controversias. Este libro es testimonio de que es posible y necesario ensayar perspectivas complejas para examinar analíticamente procesos cuya densidad aconseja abandonar clichés, consignas y anteojeras.

Estos cambios que en la Argentina en particular aparecen representados en la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, de 2009, son indicativos de una transformación en el modelo de intervención estatal que, aunque sigue abonando la lógica capitalista propia de la actuación del campo mediático en todo Occidente, al menos en América Latina amaga con cuestionar ciertos abusos de la mercantilización de un espacio público como es el que ocupan los medios de comunicación y el resto de las industrias culturales.

La representación normativa de los cambios en curso es clara. Venezuela y la Argentina modificaron sus leyes audiovisuales en 2004 y 2009, respectivamente, con resultados muy diferentes, toda vez que, si bien en ambos casos se reconoce de manera inédita al sector comunitario y se establecen topes a la concentración de la propiedad por parte de las empresas, las nuevas normas difieren en un aspecto central: la ley venezolana regula la “calidad” de la información, con toda la carga discrecional que ello supone. En cambio, la ley argentina se inscribe en los estándares de protección de la libertad de expresión aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y es totalmente respetuosa de la libertad de opinión de medios y periodistas. En tanto, en 2007 el Uruguay sancionó una nueva norma sobre medios comunitarios. Ecuador está discutiendo su ley de radiodifusión. Bolivia realizó cambios constitucionales que involucran al sector de los medios, fundamentalmente para sancionar contenidos racistas. En Brasil se sancionó en 2011 una ley de televisión por suscripción que no alcanza a todo el sector pero que permite por primera vez la inversión de las telefónicas en televisión de pago. En Chile y en Uruguay existen desde hace varios años iniciativas de la sociedad civil –con un apoyo por ahora tenue del sistema político– para avanzar en reformas regulatorias más amplias. En varios de los países mencionados, el consenso apunta a reservar el 30% de las licencias audiovisuales para el sector no lucrativo de la sociedad (medios comunitarios, fundaciones, cooperativas) (Becerra, 2012).

Esta representación en el plano normativo es indicativa pero, como bien advertía Margarita Graziano (1986), sería errado reducir el análisis de las políticas de la comunicación al plano legal. La complejidad de los mencionados procesos no se agota en la adopción de una ley porque, como indica Lawrence Lessig (1998), la regulación implica además contemplar el funcionamiento de los mercados, los usos y costumbres, es decir, la cultura, y los códigos que, en el caso de las industrias de la información y la comunicación, pueden en ocasiones crear barreras de acceso incluso cuando no existan obstáculos legales para ello. Internet ofrece un ejemplo acabado de la importancia constitucional del “código” en la regulación de los sectores de la cultura.

Este libro, compilado por Ornella Carboni y Guillermo Mastrini, ambos docentes de la Universidad Nacional de Quilmes y artífices de la Maestría en Industrias culturales: políticas y gestión, de la UNQ, tiene el gran mérito de explorar diferentes casos de regulación de la comunicación intervenida por procesos industriales de producción en el presente. Y lo hace desde diferentes aristas, es decir, que asume el desafío de pensar la complejidad de los cambios actuales.

Se trata de un estudio exploratorio que describe y analiza varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México, Venezuela) e introduce dos paradigmas en políticas de comunicación, como es el de los casos británico y estadounidense. Además, se incluye un capítulo sobre la experiencia de la implementación de la televisión digital terrestre en España, que tiene para los latinoamericanos varias enseñanzas por la proximidad cultural con ese país y porque introdujo la Televisión Digital Terrestre (TDT) antes que en América Latina, también se prometió interactividad, cercanía, contenidos locales, descentralización, mayor pluralidad de voces y acceso a medios comunitarios. Pero la retórica en el caso español revela que hubo en esos objetivos mucho de fetichismo tecnológico y tal vez, en el mejor de los casos, una excesiva dosis de voluntarismo. En España, la adopción de la TDT significó la reducción de voces, el cierre de canales locales

que funcionaban con la televisión analógica, y el cambio de gobierno hacia la derecha amenaza, además, con cerrar las emisoras públicas regionales autonómicas (véase García Leiva, 2010).

Para los interesados en políticas y regulación de medios, esta compilación de Carboni y Mastrini representa una valiosa e infrecuente contribución. Los autores trazan un panorama que el lector hallará ameno, informativo, reflexivo y contextualizador del actual momento de intenso debate acerca de la regulación de los medios.

Este libro es una producción colectiva de maestrandos en Industrias Culturales de la UNQ. En este sentido, sobresale la labor docente de Guillermo Mastrini, profesor a cargo del seminario de Políticas de Comunicación de dicho posgrado y actual director de la Maestría, quien es un reconocido investigador en el campo de la economía política de la comunicación. Su incentivo a los maestrandos para plasmar la producción del seminario en un libro sobresale como ejemplo de vocación docente. Ornella Carboni, maestranda en la UNQ y actual becaria doctoral de Conicet, quien se desempeña como docente en asignaturas del campo de las políticas y la estructura de las industrias culturales en la Licenciatura en Comunicación Social de la UNQ, aporta a la edición del libro su curiosidad intelectual y su capacidad de síntesis de textos que fue preciso articular para lograr una producción que es única por la cantidad y diversidad de casos que refleja. Carboni demuestra con este libro la maduración analítica que sus profesores y colegas le reconocen.¹

Hoy en día las políticas de comunicación superaron el gueto de los especialistas para ser objeto de discusión en los propios medios, que durante décadas se resistieron a hablar sobre los criterios que rigen su funcionamiento, y sobre todo para ser tema de debate en la sociedad. Los políticos parecen haber vencido el tabú de hablar sobre los medios y la sociedad descrece del mito de la inmaculada concepción de los me-

¹ El autor de este prólogo es coautor de numerosos trabajos y publicaciones con Guillermo Mastrini y es director de la beca doctoral de Conicet de Ornella Carboni.

dios y de las industrias culturales. Nuevos problemas sustituyen a los viejos. Es un tiempo novedoso lleno de controversias e interrogantes, sobre todo en América Latina.

Es justo señalar que, así como los medios y el estamento político profesional tienen enormes desafíos en el contexto de los cambios estudiados en el presente libro, también las universidades están interpeladas de manera directa. La tentación de sumarse al coro de festejos de las novedades eludiendo considerar sus contradicciones, tanto como su especular antítesis, que es negar de plano la valoración de los cambios, constituyen respuestas dicotómicas que reproducen en esencia las posiciones que la superficie del debate incita a adoptar.

El rol de un espacio que presume de ser sistemático, exhaustivo, analítico y crítico como es el universitario es promover insumos tan documentados como reflexivos para la consideración de la sociedad y de sus representantes. Corresponde a los docentes, a los investigadores, reconocer los matices, advertir las tensiones, ensayar la comprensión de una realidad que, insumisa, se resiste a ser explicada mediante procedimientos binarios. Las siguientes páginas son una contribución que es consciente de la necesidad de explicar y comprender la realidad de las políticas de comunicación en el presente. Nada menos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, Martín (2012), “Terremoto mediático”, *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur, N° 152, Buenos Aires, febrero.
- Graziano, Margarita (1986), “Política o ley: *debate sobre el debate*”, *Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Lessig, Lawrence (1998), “Las leyes del ciberespacio”, conferencia Taiwan Net '98, Taipei, mimeo. Publicado en <<http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/audiencias-y-nuevos-medios/ciberesp.htm>>.
- García Leiva, Trinidad (2010), “The introduction of TDT in Latin Ameri-

ca: Politics and policies”, *International Journal of Digital Television*, 1(3), pp. 327-344.

Waisbord, Silvio (2010), “The pragmatic politics of media reform: Media movements and coalition-building in Latin America”, *Global Media and Communication*, 6 (2), pp. 133-153.

INTRODUCCIÓN

Ornela Carboni y Guillermo Mastrini

En los últimos años se asiste a un creciente debate público en torno a la organización de los sistemas de medios. Si bien desde los orígenes de la prensa, y luego también con el surgimiento de la radio y la televisión, se discutieron formas de intervención estatal y de organización económica, dichos debates quedaban restringidos a organismos especializados del Estado y a los empresarios del sector. Aun cuando las políticas de comunicación eran decisivas para definir la estructura del sector comunicacional, sin embargo la sociedad no participaba en su diseño. Si bien el sector político percibía la importancia de los medios en el proceso de distribución de la información con la que la ciudadanía tomaba sus decisiones, el sistema se conformó rápidamente como un oligopolio, donde no todas las voces tenían cabida. Las políticas de comunicación procuraron alcanzar un delicado equilibrio entre el interés público expresado en la diversidad cultural y política, y la sustentabilidad económica de los operadores del sector. Los críticos del modelo rápidamente denunciaron que el sistema mediático priorizaba las voces del poder, ya sea político o económico.

Sin embargo, a partir de la década de 1980, las políticas de comunicación se orientaron cada vez más hacia la promoción de los intereses del mercado. Los procesos de concentración de la propiedad no tardaron en sucederse. La sociedad civil tardó en tomar conciencia de la significación de la transformación en curso, pero lentamente comenzó a involucrarse en las políticas de comunicación. Como afirma

Des Freedman (2008) en su estudio del mundo anglosajón, la mayor participación de la población en el proceso de definición no ha implicado por ahora un cambio en la orientación de las políticas, que han seguido orientadas por el mercado.

No obstante, en la primera década del siglo XXI, en varios países de América del Sur, las políticas de comunicación no solo se ubicaron en un lugar central del debate público, sino que se han producido algunas modificaciones significativas en el plano legislativo. Una vez transcurrida dicha década se puede proceder a realizar un primer balance de las regulaciones recientemente implementadas en distintas regiones del globo. El objetivo del presente libro es analizar algunos casos testigo con el fin de comparar cómo se han resuelto diversas situaciones que enfrentan el ritmo acelerado de los avances tecnológicos y los fluctuantes contextos políticos, económicos y sociales que impactan en los marcos regulatorios. En las sociedades contemporáneas, la posibilidad de regular el sistema de medios se encuentra atravesada por la lógica convergente de las actividades info-comunicacionales.¹ Además de los aspectos convergentes, hay que considerar la concentración en la propiedad, la diversidad y el carácter autónomo de los medios (Mastrini y Becerra, 2009).

Es importan señalar que los cambios en materia de políticas de comunicación han tenido lugar en geografías diversas y han sido implementados por gobiernos de variado signo político. Esta característica reafirma su centralidad en el mundo actual. Es por ello que este libro se basa en el estudio de una serie de regulaciones que se han adoptado en distintos países de Europa, América del Norte y América Latina en torno a los principales tópicos que afectan a los sistemas de comuni-

¹ El concepto info-comunicacional fue desarrollado por Bernard Miège para referirse “a la industrialización creciente de la información, de la cultura y de los intercambios sociales, como al rol desarrollado por las tecnologías de la comunicación acompañando cambios sociales y culturales” (Becerra, 2003). Se supone que empresas diversificadas (por mercados o intereses) y con distintos propietarios se fusionen o establezcan alianzas estratégicas para operar de modo conjunto (Becerra y Mastrini, 2006).

cación: la digitalización, los procesos de convergencia y la concentración de la propiedad, entre otros. De este modo, se busca identificar a los actores y los intereses involucrados en cada uno de los casos analizados, con el objeto de evaluar las formas en las cuales se planifican, diseñan y ejecutan las políticas de comunicación.

Van Cuilenburg y McQuail señalan que la formulación de regulaciones relacionadas con los sistemas de comunicación por parte del Estado se remonta a mediados del siglo XIX. De este modo, distinguen tres fases en materia regulatoria que tuvieron lugar en Europa y en los Estados Unidos. La primera etapa, que se extendió hasta la Segunda Guerra Mundial, se caracterizó por la emergencia de la industria de la comunicación y por delinear una serie de medidas *ad hoc* para regular las innovaciones tecnológicas, con el objetivo de garantizar el “interés público”.² El segundo período abarcó desde 1945 hasta 1980/1990 y se basó en la lógica del servicio público de medios. Se diferenció de la etapa anterior por perseguir consideraciones normativas y políticas más que tecnológicas, por la búsqueda de una coherencia y estabilidad nacional derivadas de las necesidades de políticas democráticas. Finalmente, la tercera fase, que se extiende hasta nuestros días, supone la definición de un nuevo paradigma, que se encontraría ligado a las lógicas del mercado, los intereses económicos y los valores consumistas. El despliegue de las tecnologías de información y comunicación (TIC), el desarrollo de la infraestructura de las redes, se realizaría con propósitos comerciales y de control, en lugar de garantizar el servicio univesal y niveles de acceso y participación. Históricamente, el sector audiovisual y de telecomunicaciones mantuvieron regulaciones independientes –el primero ligado a la escasez del espectro radioeléctrico y a los contenidos, y el segundo relaciona-

² Los autores aclaran que en esa etapa el “interés público” era restrictivamente definido como un servicio público eficiente, es decir, bajo el control o regulación del Estado en el marco del sistema de comunicación vigente, acompañado por el desarrollo económico y tecnológico de las redes de infraestructura y distribución.

do con la expansión de la infraestructura de la red y la maximización de la cobertura—. Sin embargo, ante los avances tecnológicos se comenzó a pensar en regulaciones convergentes.

En el plano de las políticas internacionales de comunicación, un momento clave es la discusión que tuvo lugar en la década de 1970 en torno a la circulación de la información entre las naciones del mundo. Dicho debate tuvo como punto culminante el Informe MacBride (1980), hasta hoy el documento más significativo en relación con una organización democrática de la comunicación a nivel internacional. Previo a su aprobación surgieron los movimientos reivindicativos que reclamaban por un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC), que se agruparon en el Movimiento de Países No Alineados (MPNA),³ impulsaban un orden comunicacional justo y equilibrado. En contraposición, las asociaciones que reunían/reúnen a los sectores mediáticos privados, entre ellas la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) y la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), condenaban a estos movimientos por considerar que sus reclamos atentaban contra la libertad de expresión y de prensa (Carboni y Rodríguez Miranda, 2011).

En la misma época, investigadores y académicos vinculados a la sociopolítica de las comunicaciones se interesaron por la estructura económico-política y advirtieron acerca de la necesidad de establecer políticas nacionales de comunicación (PNC) a fin de garantizar un mayor grado de pluralismo en la composición mediática. En ambos casos se reconoció que era preciso establecer regulaciones específicas en el sector de los medios de comunicación, reconociendo sus aspectos económicos y su rol simbólico. En líneas generales, a nivel internacional se comprobó la existencia de concentración geográfica y económica y de dependencia tecnológica y de contenidos.

³ El MPNA se conformó en la segunda mitad del siglo XX, concentró al conjunto de países que sostenían una posición neutral frente al conflicto que mantenían los Estados Unidos y la Unión Soviética, conocido como Guerra Fría.

En 1980, el Informe MacBride, que fue aprobado de manera unánime en el seno de la Unesco, denunció la desigualdad en el flujo de la información y la comunicación entre el Norte-Sur. Los ejes centrales del documento fueron: propiciar la democratización de las comunicaciones, promover la desmonopolización y la descolonización, denunciar la dependencia tecnológica y de contenidos, garantizar las condiciones de acceso y participación de los ciudadanos a los sistemas de medios. El primero implica contar con bienes culturales y fuentes de información plurales, mientras que el segundo se basa en la búsqueda de un ciudadano sujeto de las políticas y no, simplemente, objeto de ellas (Aguerre y Mastrini, 2007)

No obstante, este informe nunca llegó a implementarse. Por un lado, en 1984 los Estados Unidos e Inglaterra abandonaron la UNESCO, denunciando “la dictadura de la mayoría” y propiciando la dimisión de las autoridades del organismo. Por otro lado, su aprobación coincidió con el giro político-económico, que repercutió en la década de 1980 en Europa y en los Estados Unidos, y que se impulsó con fuerza en América Latina a partir de los años noventa; se trata del pasaje del Estado de bienestar al neoliberal, que implicó una nueva lógica de crecimiento y de acumulación de capital.

En esta dirección, frente a las posturas que plantean una ausencia en la intervención del Estado, Mastrini y Mestman (1996) aluden al concepto de *rerregulación*. Si bien el Estado disminuyó la inversión pública en áreas que hasta ese momento había considerado prioritarias, intervino en relación con las condiciones dinámicas del mercado, estableciendo nuevas reglas de juego. A la vez, se ha mencionado la connivencia entre regulador (estados nacionales) y regulado (corporaciones), y se destaca la capacidad de negociación y de *lobby* de estos últimos en pos de impulsar sus propios beneficios en detrimento del interés común.

Este proceso coincide con la consolidación del concepto de *sociedad de la información* (SI) y sus ideas fuerza: liberalización, desregulación y competencia internacional de las actividades info-comuni-

cacionales (Becerra, 2003). Sin duda, esto afectó el desarrollo de las telecomunicaciones y de los sectores audiovisuales, pues incluyó a actores ajenos a ambos sistemas, como la banca o la industria, además de favorecer los procesos de concentración, privatización y transnacionalización de las comunicaciones. En referencia a la distribución de bienes culturales, se destaca el pasaje paulatino de mercados nacionales a la consolidación de mercados globales, propiciados por el incremento en los flujos de intercambio de estos productos culturales, pero también por la acelerada expansión de internet.

Durante la década de 1990, las políticas de comunicación estuvieron ausentes de la agenda internacional. Solo en los inicios del nuevo milenio volverían a tomar impulso, pero no con el mismo espíritu que en las décadas pasadas. Mastrini y De Charras (2004) explican el doble pasaje del debate: del NOMIC a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI),⁴ y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), lo que implicó que cuestiones estrictamente culturales fueran abordadas por un organismo netamente técnico. Se impulsó la participación del Estado, del sector privado y de la sociedad civil con el objeto de consensuar los ejes de la SI. No obstante, la desigualdad en la capacidad de incidencia de cada uno de estos sectores se vio reflejada en las temáticas abordadas –acceso a la infraestructura y a las TIC, reducción de la brecha digital, conectividad, transferencia tecnológica, promoción de la diversidad cultural, cooperación internacional y regional– y en la presentación de documentos alternativos provenientes de la llamada sociedad civil. Como se observa, el debate se caracterizó por la ausencia de tópicos ligados al libre y equilibrado flujo de información/contenidos y al derecho a la comunicación, es decir que los aspectos culturales que

resultan cruciales para la consolidación de las identidades sociales, como las garantías de comunicar y estar comunicados, fueron soslayados y su lugar fue ocupado por la incorporación de las tecnologías y la extensión de las redes, sin cuestionar las competencias que los ciudadanos puedan tener para la utilización de las nuevas herramientas y los usos que se hagan de ellas. En los últimos años, la UIT ha cedido importancia en detrimento de otras organizaciones, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), la primera con la promoción del libre comercio internacional y la segunda a cargo de la organización global de la red de redes. En el caso de la OMC predominan los criterios económicos antes que los técnicos.

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN?

Como ha sido señalado, en la década de 1970 surgió en América Latina el concepto de políticas nacionales de comunicación (PNC) para expresar la necesidad de regular los sistemas de comunicación en el interior de las fronteras nacionales. Actualmente, el concepto ha mutado a políticas públicas de comunicación, transformación que implicó la incorporación de nuevos ejes de análisis.

En 1976, Beltrán (2006) definió las PNC como “un conjunto integrado, explícito y duradero de política parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el proceso general de comunicación en un país”. De este modo, se reconoció la necesidad de intervención del Estado para regular los medios de comunicación, etapa a la que se llamó formalista. La fase posterior, denominada contenidista, estableció el modo de intervención del Estado, es decir, mediante el diseño de planes y acciones concretas para alcanzar un mayor grado de democratización de las comunicaciones (Graziano, 1988). En la planificación de las PNC el Estado cumple un

⁴ La CMSI se desarrolló en dos ediciones: Ginebra (2003) y Túnez (2005). Las mismas son procesos globales de debate sugeridos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y auspiciadas por la UNESCO.

rol central al desempeñar simultáneamente dos papeles: el de jugador y el de árbitro de las regulaciones, estableciendo el tipo y el carácter de la intervención (Exeni, 1998). Este autor propone hablar de políticas públicas para la comunicación pública (PPCP). A las que define como un conjunto de principios, normas, aspiraciones, no solo jurídicas sino también morales y sociales, establecidas sobre la base de objetivos o propósitos previamente definidos referidos a intereses colectivos y a situaciones socialmente problematizadas. El Estado no siempre impulsa las políticas públicas, que pueden ser provistas por distintos actores de la sociedad. No obstante, el Estado define la forma final y garantiza su aplicación.

En un estudio sobre las políticas de comunicación y educación en el marco del desarrollo de la sociedad del conocimiento, Sierra (2006, p. 27) introduce el concepto de *políticas de información y comunicación* (PIC) para referirse al conjunto de los

objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales como la Unión Europea.

En otras palabras, las PIC pueden considerarse como las acciones emprendidas por entidades estatales (o supraestatales) que asumen nexos orgánicos con medidas ejecutadas en otros ámbitos, por lo que se distingue una orientación coherente con los fines de cada gobierno (Becerra, 2005). En el escenario planteado por la globalización, el proceso de democratización de las comunicaciones deberá considerar la definición de políticas de comunicación, de políticas culturales y de políticas de educación inclusiva de los aspectos internacionales y locales (De Alcázar, 2005, citado en Beltrán, 2006).

A diferencia de la noción histórica PNC, las PIC conciernen no solo

a los estados modernos y a los organismos internacionales, sino también a los conflictos que tienen lugar a nivel micro en el interior de las sociedades, y suponen una interrelación entre el sector audiovisual, las telecomunicaciones y la informática, cuya planificación y regulación comienzan sobre todo a partir del siglo XXI con el desarrollo de la llamada Sociedad de la Información (SI).

Por otra parte, frente a la aparición de nuevos actores y de los avances tecnológicos Freedman (2006) analiza la formación de políticas de medios. En esta dirección, plantea una serie de tensiones en el momento de diseñar políticas de comunicación, entre las que se destacan: nivel nacional vs. supranacional, intereses públicos vs. intereses corporativos, centralización vs. dispersión en políticas de redes, convergencia vs. divergencia. En la formulación de las políticas intervienen una multiplicidad de actores: los estados, las grandes corporaciones mediáticas, los organismos supranacionales –Unión Europea (UE), Mercado Común del Sur (Mercosur)–, los organismos internacionales –Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), diversos grupos sociales –religiosos, consumidores, feministas, ambientalistas– y organismos emergentes –Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)–. En este sentido, la diversidad de agentes y de intereses (*multistakeholders*) representa un desafío en el momento de legislar; frente a los modelos tradicionales de regulación confinados a las políticas nacionales, las actuales normativas se encuentran atravesadas por acuerdos bilaterales, directivas regionales y el comercio multilateral. Entonces, será preciso preguntarse cuál es la correlación existente entre el incremento de participantes en la conformación de políticas de medios y las decisiones que finalmente se adoptan. Freedman (2006) sostiene que la apertura y la participación tienen un alto componente simbólico, en tanto predomina un sistema basado en los acuerdos con los principales jugadores en su rol de fuerzas de mercado y la eliminación de cualquier obstáculo que atente contra la acumulación privada.

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

Más allá de las diversas caracterizaciones y los énfasis puestos en las políticas de comunicación, se destaca la manera en que el tema es abordado en América del Sur en los últimos años. A la centralidad de los medios de comunicación en la sociedad y a la creciente preocupación de la sociedad civil por la definición de un entorno más favorable a su participación, se ha sumado un nuevo escenario político, con gobiernos que han promovido una nueva orientación en las políticas de comunicación. Como destaca Murilo Ramos (2010), en América del Sur se ha propuesto una nueva agenda de políticas de comunicación, que, enmarcada por las políticas de gobiernos populistas-nacionales,⁵ ha propiciado medidas que tenderían hacia una mayor democratización de las comunicaciones. En este sentido, enumera una serie de cuestiones sobre las que actualmente se traba: nuevas legislaciones para la prensa y la radiodifusión,⁶ medidas para des-

⁵ Según Becerra (2011), “en el caso de América Latina, su inmersión en el siglo XXI combinó su estructural y distintiva fractura socioeconómica (es la región más desigual del planeta, donde la distancia entre ricos y pobres es mayor [CEPAL, 2010]) con una lectura crítica por parte de los gobiernos electos en los últimos años, acerca del impacto que tuvieron las políticas neoliberales ejecutadas al calor del Consenso de Washington en la última década del siglo pasado. Algunos autores aluden a estos gobiernos como populistas de izquierda (Kitzberger, 2008), nacional-populares o de nueva izquierda (Vilas, 2005), lo cierto es que su modo de intervención estatal es muy diferente del que se había practicado en las democracias latinoamericanas en las décadas anteriores (Damill y Frenkel, 2009)”.

⁶ Algunos países latinoamericanos han aprobado nuevas leyes de radiodifusión: Venezuela (Ley de Responsabilidad Social en la Radio y la TV, diciembre de 2004) y

concentrar los sistemas mediáticos, desarrollo de emisoras públicas, impulso de la comunicación comunitaria, implementación de la televisión digital terrestre (TDT),⁷ aparición de nuevos órganos reguladores autónomos para la comunicación y la información e impulso de la banda ancha. El autor señala como fundamental el hecho de que la región se transformó en

un gran laboratorio de ideas, principios y directrices de política pública, como hace décadas no se veía y esto en un ambiente democrático, de elecciones libres, pluripartidarias, con alternancia de poder, sin que falten a ese ambiente, como sería de esperar, radicalizaciones políticas, polarizaciones ideológicas y desigual participación popular (Ramos, 2010, p. 27).

En resumen, las políticas públicas en relación con la información y la comunicación se enmarcan dentro de un proceso en el que distintos actores que conforman el entramado social intervienen, en torno a una cuestión socialmente problematizada, con el objeto de hacer prevalecer sus intereses. En este contexto de negociación, el Estado se constituye como actor y garante de las medidas a aplicar. Sin embargo, se destaca que no todos los actores poseen la misma capacidad de injerencia y que la participación de un número variado de agentes sociales no impacta en la toma de decisión final, y que en las últimas décadas se observó la prevalencia de las lógicas mercadocéntricas frente al interés público en la formación de políticas de medios.

Argentina (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522/09). Mientras que otros, actualmente (agosto de 2011) se encuentran en pleno debate de legislaciones que regulen el sector audiovisual, como, por ejemplo, Brasil, Bolivia y Ecuador.

⁷ Se destaca la elección de la norma digital: entre 2006 y 2010, varios países de la región adoptaron el patrón ISDB-Tb: Brasil (junio de 2006), Perú (abril de 2009), Argentina (agosto de 2009), Chile (septiembre de 2009), Venezuela (octubre de 2009), Ecuador (marzo de 2010), Paraguay (junio de 2010), Bolivia (julio de 2010) y Uruguay (diciembre de 2010).

ELEMENTOS PARA PENSAR LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Mastrini y Aguerre (2007) analizan una serie de aspectos que impactaron en los sistemas mediáticos del nuevo milenio –concentración de la propiedad, convergencia entre los sectores, gobierno supranacional de la comunicación y propiedad intelectual–. Se podría agregar las problemáticas derivadas de los procesos de digitalización, el incremento de la utilización de internet y las discusiones en torno a la neutralidad de la red.

Este período, que coincide con la tercera fase establecida por Van Cuilenburg y McQuail (2005), se caracteriza por el pasaje de procesos regulatorios estáticos a dinámicos, que permitieron los procesos de concentración. Si durante gran parte del siglo XX las empresas mediáticas se caracterizaron por sus dimensiones relativas y en general asociadas a empresas familiares, a partir de la década de 1990 esto comenzó a alterarse. La concentración no debe reducirse a los medios de comunicación (televisión, radio, prensa gráfica), sino que es preciso considerar las telecomunicaciones, el resto de las industrias culturales (cinematográfica, edición de libros, fonografía) y las redes digitales. Involucra, además, a sectores que exceden a los info-comunicacionales (Becerra y Mastrini, 2009).

Miguel de Bustos define la *concentración* como un proceso, o el resultado de un proceso que en un determinado conjunto tiende a aumentar las dimensiones relativas o absolutas de las unidades presentes en él (Becerra y Mastrini, 2006, p. 53). Las corporaciones presentan dos modos de crecimiento: el interno, cuando la compañía crea nuevos productos para ampliar sus mercados, y el externo, cuando se compran empresas en funcionamiento, lo cual supone un incremento de los ingresos automático. Además, pueden diferenciarse los siguientes niveles o sentidos de concentración: horizontal o expansión monomedia: la firma se expande para producir una variedad de productos finales dentro de la misma rama; integración o expansión vertical: las empresas se expanden con el objetivo de participar en las dis-

tintas fases de la cadena productiva; crecimiento diagonal, lateral o conglomerados: se trata de buscar la diversificación fuera de la rama de origen con el fin de compensar y reducir riesgos a través de la creación de sinergias. Este último tipo de concentración comenzó a expandirse en los noventa –como caso relevante se destaca la fusión de Time-Warner en enero de 1990–. Finalmente, se incorpora la noción de convergente, para designar los movimientos que se producen del *off-line* al *on-line* (Miguel de Bustos, 1993; Becerra y Mastrini, 2006 y 2009). La centralización de los medios de comunicación en pocas manos habilita situaciones oligopólicas y monopólicas, estableciendo barreras de entrada a estos mercados.

En relación con la *convergencia*, pueden identificarse distintos niveles: el tecnológico, el económico y el reglamentario, entre otros. Es posible entender por procesos convergentes la capacidad de la red para transportar servicios similares. Asimismo, implica la conjunción de las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual y las disputas por controlar estos mercados (Garnham, 1999; Becerra, 2003). Supone, también, la confluencia de soportes y dispositivos, con una creciente tendencia hacia la convergencia en los consumos –si antes los bienes culturales se producían, distribuían y consumían de modo divergente, con la digitalización⁸ y el incremento gradual del uso de internet se reinventan sus lógicas de producción y apropiación.

Desde otra perspectiva, Henry Jenkins (2006, p. 14) se refiere a la convergencia mediática como un flujo de contenidos a través de múltiples plataformas, la cooperación entre las distintas industrias y el comportamiento de las audiencias “dispuestas a ir casi a cualquier parte en busca del tipo deseado de experiencias”. Además, expresa

⁸ El proceso de digitalización implica la conversión de todo dato, información, imagen y sonido en un código binario de 0 y 1, cuyo resultado es susceptible de ser trasladado en distintos soportes. En relación con los bienes simbólicos, modifica su producción, distribución y consumo (lo que disminuye los costos). Además, favorece la portabilidad y la movilidad, la inmediatez y la versatilidad.

que el término alude a los cambios tecnológicos, industriales, culturales y sociales, aunque no debe reducirse al aspecto técnico, que permite aunar múltiples funciones mediáticas en un mismo soporte, sino que el fenómeno convergente representa un cambio cultural, pues incentiva al consumidor a establecer conexiones entre contenidos mediáticos dispersos.

En igual sentido, Igarza (2008) expone que la cultura de la convergencia excede la circulación de información por los medios. Desde esta mirada, el entretenimiento y la fruición son transmediáticos, es decir que no alcanza con el consumo del bien cultural (una película, un libro o un programa de televisión), sino que es preciso complementarlo con foros de debate, videojuegos, blogs. De este modo, concluye que el consumidor se involucra en intercambios comunicativos y que para ello utiliza diversos dispositivos.

Tempranamente Garnham (1999) había advertido dos posturas antagónicas sobre la convergencia: entre aquellos que sostienen que ampliaría la diversidad de información, la libertad de expresión y la elección individual, y quienes alertan sobre la fragmentación social, el desarrollo de sistemas oligopólicos y la imposición de nuevas barreras de entrada.

El proceso de digitalización, sin duda, se potenció a partir de la expansión de internet y del desarrollo de distintos soportes que facilitaron la reproducción de los bienes culturales, de lo cual los teléfonos móviles son el paradigma convergente por excelencia.

Si bien el sistema predigital estableció distintos productos y servicios, diversos modos de distribución y formas de uso de los bienes culturales producidos dentro de las ramas de las industrias culturales (Garnham, 1999), la digitalización está modificando esta tendencia pues una economía de la reusabilidad (Igarza, 2008).

En esta dirección, se debe pensar en el desarrollo y en los desafíos que implica internet, incluso en la planificación de políticas de comunicación por su carácter global y desterritorializado. Miguel de Bustos (2008) incorpora la noción de economía directa o reticular

para aludir a los cambios originados en la producción, distribución y consumo de los bienes culturales y destaca las modificaciones provenientes del sector de la demanda; el período anterior se basaba en la lógica de la oferta y la producción. Este tipo de economía se caracteriza por factores que se interrelacionan: la inclusión de los usuarios en la cadena de valor (rol más activo en la producción de contenidos) los nuevos intermediarios (Google, Amazon), los nuevos modos de financiamiento y sistema de precios (micropagos, pagos por consumo), y las nuevas estrategias de los grupos de comunicación (fusiones y adquisiciones). Frente al declive del modelo *broadcasting* (punto-masa) y la expansión de canales de expresión directa (blogs, redes sociales y sistemas *peer to peer*), Becerra (2011) advierte sobre la estructura de propiedad (monopólica o cuasimonopólica) de estos sectores convergentes y los niveles de concentración que detentan.

Otro punto para pensar las políticas públicas de comunicación se vincula con la *gobernanza global*. Este concepto indica un nuevo modo de gobernar, por ejemplo, debido a la existencia de empresas que trascienden el mercado local. Se destaca, además, que los estados-nación comparten la toma de decisiones con diversos actores, entre los que se encuentran los organismos internacionales (OMC, OMPI), las ONG, las empresas multinacionales y las nuevas organizaciones emergentes, lo que implica repensar los escenarios regulatorios —el caso paradigmático lo constituye el ICANN—.²⁹ Es preciso distinguir entre gobierno (instituciones, reglas y prácticas formales), gobernabilidad (el contexto sociocultural en el que surge la gobernanza) y la gobernanza, que abarca el complejo de instituciones, normas, prácticas formales e informales de los distintos actores, las decisiones y los comportamientos que afectan al conjunto social (Braman, 2004). Pérez (2008),

²⁹ ICANN es la Corporación de Internet para la Asignación de Números y Nombres. Entre sus funciones más destacadas se encuentra la asignación de espacios de direcciones numéricas de protocolos de Internet (IP), los nombres de dominio de primer nivel (GTLD), códigos de países y los sistemas de nombres de dominio (DNS).

que se detiene, específicamente, en la gobernanza en internet, plantea la existencia de una serie de elementos clave para comprender el fenómeno: los recursos críticos (necesarios para garantizar el funcionamiento mediante estructuras de gestión que garanticen su disponibilidad), los servicios de conectividad e infraestructura (elementos técnicos que conforman las redes y permiten la conectividad), la oferta de aplicaciones y servicios (paquetes de productos para los usuarios, incluyendo los servicios de valor agregado) y los usuarios finales.

Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta los retos que se presentan en materia de propiedad intelectual en el escenario digital. Las tensiones que se ponen en juego se relacionan con la necesidad de garantizar el acceso a la cultura o de restringirlo. Entre defensores y detractores, se han propiciado diferentes alternativas: los primeros exponen los beneficios colectivos debido al uso de la información o al conocimiento de modo abierto, en tanto que los segundos expresan cierta resistencia a los cambios y denuncian la cultura de la copia y los problemas derivados de la evasión de los derechos de autor, las licencias y la propiedad intelectual, que habían imperado en el universo analógico.

En igual sentido, con un acelerado crecimiento en los últimos años, los usuarios/consumidores han aprovechado los beneficios de la red mediante el empleo de los sistemas P2P (*peer to peer*) o, a través de los sistemas *streaming*, han compartido información o contenidos (música, videos, películas). Con internet, la apropiación material de un producto se desplaza hacia garantizar el acceso, es decir que los consumos culturales se transforman (Lacroix y Tremblay, 1997, citado en Calvi, 2005): ya no se trata de la propiedad material del bien sino de su disponibilidad de acceso. De allí que resulta interesante pensar el desarrollo de la infraestructura de la red, la banda ancha y las mejoras en la calidad del servicio.

Por su parte, las grandes corporaciones mediáticas han realizado esfuerzos para restringir el acceso a los bienes culturales, por ejem-

plo, mediante la aplicación de medidas tecnológicas o de normativas que penalizan “los usos indebidos en la red” (Ley Hadopi, en Francia, o la Ley Sinde en España),¹⁰ con resultados aún inciertos, o por medio del cobro de un *canon digital*, lo que resulta discriminatorio *per se* al preveer que los usuarios utilizarán los artefactos tecnológicos (MP3, computadoras, teléfonos celulares) infringiendo las regulaciones de derecho de autor.

Calvi (2005) señala que el problema no es la regulación sino el tipo de regulación que se aplique. Destaca dos tendencias: la regulación orientada a extender el *copyright* como derecho exclusivo para la explotación de productos culturales y la regulación que promueva las formas emergentes de distribución e intercambio de estos bienes simbólicos.

Uno de los ejes que se estima adquirirá trascendencia en el debate internacional se relaciona con la *neutralidad de la red*. El concepto se refiere a que, en particular internet, pero en general todas las redes deben estar abiertas en todas las dimensiones a la libre circulación. De este modo, los operadores del servicio deberían limitarse a garantizar la conexión entre los usuarios y no establecer restricciones sobre los contenidos que circulan. De ahí que tradicionalmente las políticas regulatorias vinculadas con el desarrollo de los sistemas de telecomunicaciones promovieron la antidiscriminación, la interoperabilidad de las redes y el acceso a los contenidos. El principio de neutralidad de la red resulta vital para impedir que determinados contenidos y servicios tengan privilegios por sobre otros en el momento de acceder a ellos, pero también garantiza la circulación de información diversa. En ocasiones, la utilización de la red ha generado nuevas formas de organización y reclamos de los ciudadanos frente a las autoridades, aunque es preciso señalar que no constituye la única vía de autoorganización o participación de la sociedad.

¹⁰ La Ley Hadopi se adoptó en 2009, mientras que la Ley Sinde se encuentra, actualmente (agosto 2011), en pleno debate.

Finalmente, resulta crucial focalizarse en el carácter de los productos culturales, que o bien pueden ser tratados como meras mercancías, sujetos a las tendencias de liberalización del comercio, o bien es preciso garantizar la excepción y la diversidad cultural. Mastrini, De Charras y Fariña (2009) se plantean que estas transformaciones se asocian con la necesidad de crear un mercado global de comunicación y cultura, en tanto que las corporaciones requieren de la existencia de un sistema regulatorio global que intervenga en favor de sus intereses. Los autores sostienen que en el seno de la OMC, las telecomunicaciones y el audiovisual han recibido un tratamiento diferencial. Mientras que el primero sufrió un proceso de reestructuración importante a través de la desregulación, la privatización y la apertura de los mercados, el segundo obtuvo un trato moderado, frente a la resistencia de algunos países que empezaron a diseñar estrategias de excepción cultural en pos de resguardar el patrimonio cultural. A pesar de ello, el debate no está sellado. Por el contrario, hay quienes entienden que la digitalización y el transporte vía banda ancha de los servicios audiovisuales equiparan a estos productos con otros servicios de telecomunicaciones.

Esto adquiere una centralidad trascendental porque implica pensar si los estados nacionales conservarán la posibilidad de diseñar e implementar políticas de comunicación que favorezcan las producciones culturales nacionales y que fomenten a aquellos sectores que por sus propias características resulten económicamente ineficientes pero culturalmente relevantes, o si esto quedará ligado a la lógica del mercado global y al aprovechamiento de las llamadas ventajas competitivas.

TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN: UNA PROPUESTA DE RECORRIDO

Como ya ha sido señalado al principio, el objetivo del presente libro es abordar el estudio de las políticas públicas de comunicación adoptadas en diversos países, que plantean las tensiones entre actores e

intereses económicos, políticos y sociales en el momento de diseñar, planificar y aplicar los marcos regulatorios en los que operan los sistemas mediáticos y que garanticen a los ciudadanos determinadas condiciones de acceso y participación, en un escenario que propicie la democratización de las comunicaciones.

Para ello, se escogieron algunos de los problemas reseñados en la presente introducción y se los estudió en aplicaciones concretas en países desarrollados y países emergentes de América Latina.

Hemos escogido tres temas que consideramos fundamentales para comprender las dinámicas de las políticas de comunicación en la actualidad. En primer lugar, se estudiará la reforma de las estructuras regulatorias y el diseño institucional de los organismos encargados de aplicar las leyes, para lo cual hemos tomado tres casos significativos y diferentes entre sí.

En primer lugar, se estudia la transformación de la autoridad de aplicación británica, en el marco de un gobierno de la llamada nueva izquierda que no parece confrontar con los principales operadores del sistema de medios. A continuación se aborda la regulación de la comunicación durante el gobierno de Hugo Chávez, que ha implicado una reestructuración significativa del sistema de medios. Finalmente, se recorre el caso argentino, especialmente a partir de la sanción de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que ha tenido un fuerte impacto en la región. Si bien todavía es temprano para analizar sus efectos, sus preceptos implican una reorientación de los postulados liberales que habían predominado en el continente.

En segundo lugar, se focaliza en las políticas específicas para la concentración en dos países limítrofes como los Estados Unidos y México. Si bien la historia política y la estructura del mercado son completamente diferentes, en ambos casos las normativas diseñadas han implicado el relajamiento de las reglas anticoncentración y en ambos países se aprecia una respuesta social que ha limitado los efectos de dichas medidas.

Un tercer caso que merece atención particular, especialmente porque atañe a los desarrollos futuros del sector televisivo, es el pro-

ceso de implementación de la Televisión Digital Terrestre (TDT). Para ello, por un lado se ha estudiado el caso español, interesante por las diversas soluciones planteadas. Mientras que el gobierno de José María Aznar promovió un modelo de pago que fracasó al poco tiempo, el de José Luis Rodríguez Zapatero desarrolló un modelo de televisión gratuita que se va abriendo camino no sin dificultades. Por otra parte, se analiza el proceso de adopción de la TDT en el Brasil, de significativa importancia en la región latinoamericana, ya que la norma japonesa (en su variante brasileña) ha sido adoptada por casi todos los países sudamericanos,

Los trabajos que a continuación se presentan surgen de un proceso de reflexión colectiva llevado a cabo en la asignatura Políticas de la Comunicación y la Cultura de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes. Luego de haber discutido sobre los principales desafíos que enfrentaban las políticas de comunicación y debatido cuáles eran los casos más significativos para una mejor comprensión del problema, cada grupo se dedicó a profundizar la investigación. El resultado es un abordaje complejo y con diversos enfoques de un tema de creciente importancia en el mundo de hoy. Como no podía ser de otra manera tratándose de una universidad pública nacional, las miradas no siempre son convergentes, como tampoco lo son los enfoques políticos cuya responsabilidad es de cada uno de sus autores. Estamos convencidos de que esa multiplicidad de ideas también contribuye al fortalecimiento de una comunicación democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Becerra, M. (2005), “Las políticas de infocomunicación ante la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI)”, *XXV Aniversario del Informe MacBride Comunicación Internacional y políticas de comunicación*, N° 21, CAC, Barcelona, UAB.

- y G. Mastrini (2006), *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2009), *Los dueños de la palabra*, Buenos Aires, Prometeo.
- (2011), “América Latina. La incubación de una nueva cultura”, *Revista Telos*, N° 88, Madrid, Fundación Telefónica de España.
- Beltrán Salomón, L. R. (2006), “Comunicación para la democracia en Iberoamérica. Memoria y retos de futuro”, Conferencia inaugural en el IX Congreso Ibercom “El espacio iberoamericano de comunicación en la era digital”, Sevilla.
- Calvi, J. (2005), “¿Reproducción de la cultura o cultura de la reproducción? Hacia un nuevo régimen de regulación y explotación de productos culturales en internet”, en Bolaño, C., G. Mastrini y F. Sierra (eds.), *Economía política, comunicación y conocimiento*, Buenos Aires, La Crujía, pp. 329-343.
- Carboni, O. y C. Rodríguez Miranda (2011), “Acceso y participación en la era digital: caso TDT en Argentina”, *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*, <<http://www.ciespal.net/chasqui>>.
- Freedman, D. (2006), “Las actuales dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios”, *Media, Culture & Society*, vol. 26, N° 6, Londres, Sage.
- (2008), *The politics of media policy*, Cambridge, Polity Press.
- Garnham, N. (1999), “El desarrollo del multimedia: un desplazamiento de la correlación de fuerzas”, en Bustamante, E. y J. Álvarez Monzoncillo (eds.), *Presente y futuro de la televisión digital*, Madrid, Edipo.
- Igarza, R. (2008), *Nuevos medios. Estrategias y convergencia*, Buenos Aires, La Crujía.
- Jenkins, H. (2006), *Convergence culture. Adoración en el altar de la convergencia: un nuevo paradigma para comprender el cambio mediático*, Barcelona, Paidós.
- Martín-Barbero, J. (2008), *Políticas de la comunicación y la cultura: claves de la investigación*, Barcelona, Ediciones Cidob.
- Mastrini, G. y C. Aguerre (2007), “Muchos problemas para pocas voces. La regulación de la comunicación en el siglo XXI”, *Diálogo Político*, N° 3, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Mastrini, G. y D. de Charras (2004), “Veinte años no es nada: del NOMIC a la CMSI”, ponencia al Congreso IAMCR, Brasil, Porto Alegre.
- Mastrini, G. y M. Mestman (1995), “¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota”, ponencia presenta-

- da en las I Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, Buenos Aires.
- Mastrini, G., D. de Charras y C. Fariña (2010), *Nuevas formas de regulación regional*, Valencia, Fundación Amela.
- Miguel de Bustos, J. C. (2003), “Los grupos de comunicación: la hora de la convergencia”, en Bustamante, Enrique (coord.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación: las industrias culturales en la era digital*, Barcelona, Gedisa, pp. 227-256.
- Pérez, J. (coord.) (2008), *La gobernanza de internet*, Barcelona, Ariel.
- Ramos, M. C. (2010), “Possibilidade de uma nova agenda para as políticas de comunicação na América Latina”, *Revista RECIIS*, vol. 4, Río de Janeiro.
- Van Cuilenburg, J. y D. McQuail (2003), “Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación”, *European Journal of Communication*, vol. 18. N° 2, Londres, Sage, pp. 181-207.

1. UN NUEVO MARCO REGULATORIO PARA EL REINO UNIDO: LA LEY DE COMUNICACIÓN 2003

Carina Rodríguez, Mariana Taborda Strusiat y Elaine Zabala Torres

INTRODUCCIÓN

En el Reino Unido el tercer milenio se inició con una serie de cambios radicales en el campo de las comunicaciones tendientes a brindar respuestas a la convergencia tecnológica. En el año 2000, el gobierno, a cargo de Tony Blair (miembro del Partido Laborista), publicó un documento llamado el Libro Blanco con el ambicioso nombre *A new future for Communications* (Un nuevo futuro para las comunicaciones). Con el objetivo de convertir al país en el “mercado comunicativo más dinámico y competitivo en el mundo”, la propuesta intentó combinar “un ligero toque en muchos aspectos con una protección resistente del interés público genuino en los demás” (Byers y Smith, 2000, p. 3).

En el documento, el gobierno británico manifestaba la necesidad de acortar distancias entre las telecomunicaciones y el audiovisual. La nave insignia de la reestructuración fue la creación de un organismo que centralizara todas las entidades regulatorias –la Office of Communications¹ y la implementación de una nueva política comunicacional.

¹ La Office of Communications, más conocida como Ofcom, es el ente regulador de las telecomunicaciones y los medios de comunicación del Reino Unido. Fue establecida inicialmente por Ley en 2002, pero fue institucionalizada a través de la Ley de Comunicación de 2003.