

Los casos de la Argentina y Estados Unidos

La sociedad civil frente a la concentración

por **Luis Lazzaro**

Resumen

No se trata sólo de cambiar una ley que aún postula a representantes de las Fuerzas Armadas para conducir la autoridad regulatoria, o que permite la compra y venta de medios como si se tratara del mercado inmobiliario: se trata de construir democracia, pluralidad e inclusión.

Diversos sectores protagonizaron junto a universidades nacionales, organizaciones y empresarios locales 23 Foros de Consulta Pública en los que participaron entre marzo y junio de 2009 unas diez mil personas y se recibieron unos 1.200 aportes al proyecto.

La propuesta fue considerada como "ejemplo de promoción de la libertad de expresión" por parte del Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Protección y Promoción del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue.

Palabras clave

Medios – democracia – participación – pluralidad – inclusión

Abstract

It is not only about changing a law that now a day it still postulates Army Forces' representatives in order to conduct the regulating authority or which it gives permission in the purchasing and sale of mass media as it was a real estate trade: it is about constructing democracy, plurality and inclusion.

Different sectors have been protagonist of this project of law together with National Universities, organizations and local managers, 23 Public Proposal Forums in which ten thousand people participated between march and june 2009 and they received about 1200 contributions to the project.

The proposal was considered as "an example of the promotion of freedom of expression" by the Special Relator of the United Nations (UN) about Protection and Freedom Opinion and Expression Right Promotion, Frank La Rue.

Key words

Mass media – democracy – participation – plurality – inclusion

Cambiar el marco jurídico que regula el funcionamiento de los medios en la Argentina no sólo constituye un dilema ético de la política; es una condición de supervivencia del sistema democrático. El debate público lanzado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a partir del proyecto presentado el 18 de marzo de 2009 es la expresión de una decisión política que incluye una metodología participativa para la construcción de un nuevo escenario jurídico.

Se trata del abordaje de uno de los factores de poder predominante en el elenco de protagonistas de la primera década de este siglo, cuya matriz difícilmente será compatibilizada con la democracia sin una fuerte intervención social.

El mapa de medios de un país, las banderas que flamean en los distintos territorios, su distribución y la extensión de sus dispositivos reflejan en buena medida el modelo político, económico y social que ha resultado de la construcción histórica en un tiempo determinado.

En nuestro caso, el tiempo histórico de transición entre la dictadura militar, el autoritarismo de mercado de los noventa –con su estallido en

Luis Lazzaro

Especialista en Educación, Lenguaje y Medios.
Coordinador General del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER).

2001– y los esfuerzos por consolidar una democracia con inclusión a partir de 2003.

El mapa constituido en ese transcurso muestra, como datos sobresalientes, una peligrosa concentración horizontal y vertical –de soportes y contenidos– al amparo de normas de la dictadura que luego se pasaron por el tamiz de la desregulación neoliberal. La arquitectura que generó este sistema de base mercantil reproduce el mapa de la concentración económica y poblacional de la Argentina, que históricamente excluyó al 75 por ciento que queda fuera de la Pampa Húmeda. Contenidos y plataformas están concentrados hoy en torno de unas pocas productoras y distribuidoras de la Capital Federal.

De allí surgen las agendas políticas, económicas y culturales –expresión de ese bloque de poder hegemónico– que se han puesto ahora en debate con la propuesta de ley de servicios de comunicación audiovisual. No se trata sólo de cambiar una ley que aún postula a representantes de las Fuerzas Armadas para conducir la autoridad regulatoria o que permite la compra y venta de medios como si se tratara del mercado inmobiliario: **se trata de construir democracia**, pluralidad e inclusión. Más aún a las puertas de un cambio tecnológico que debe ser conducido por políticas de Estado y no por golpes de mercado.

A partir de los ochenta, y especialmente en los noventa, la ola de compras y fusiones en la industria audiovisual puso en jaque los marcos regulatorios del mundo. Pero a pesar de la escala planetaria que impuso la globalización, buena parte de las barreras que han protegido el pluralismo y la diversidad en

Estados Unidos y Europa lograron sobrevivir, preservando el rol de los medios locales, manteniendo límites a la propiedad cruzada de periódicos, canales de TV y emisoras radiales, y garantizando un piso de alternativas a la información y a servicios audiovisuales. Ello no se consiguió sin movilización social.

Las reformas desreguladoras impulsadas a principios del nuevo siglo por los republicanos en Estados Unidos encontraron una sólida resistencia en la sociedad civil norteamericana, impidiendo que la administración de Michael Powell al frente de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) abriese las puertas a la formación de monopolios locales y nacionales. La movida de la Coalición por la Diversidad en los Medios (MDC) coincidió en el tiempo y en los objetivos con la lucha iniciada en la Argentina por la Coalición por una Radiodifusión Democrática. En el norte se trataba de frenar la movida concentradora del gobierno de Bush, en tanto que en la Argentina la movilización apuntó a conquistar una ley democrática que –entre otras cosas– desmontara las reformas desreguladoras que ya había consumado el menemismo en los noventa.

El caso de los Estados Unidos muestra una tradición de defensa del interés público y de reglas de propiedad que en los últimos sesenta años impidió a medios gráficos ser titulares de estaciones de radio o televisión en las mismas ciudades, entre otras restricciones. El Acta de Telecomunicaciones de 1996 revisó las reglas pero dejó en pie buena parte de las barreras que frenaron los extremos de concentración alcanzados en la Argentina en esa década. Hacia fines de los

ochenta nuestro país profundizó el camino de la desregulación a favor del mercado (Reforma del Estado y liberación de la regla que impedía la simultaneidad de diarios y medios electrónicos) y durante los noventa sentó las bases para un nuevo mapa multimedia (Decretos de Necesidad y Urgencia de 1999, que suben de cuatro a 24 el tope de licencias y autorizan la compraventa descontrolada de radios, canales de televisión abierta y sistemas por abonó).

En medio de la ola privatizadora de los noventa, Pierre Bourdieu advertía mediante una nota periódica publicada en mayo de 1998 que “la desaparición del Estado es también la desaparición de toda una idea que tenemos de la cultura”. La consultora KPGM estimó que entre 1984 y 1996 las privatizaciones en el sector de telecomunicaciones y audiovisual en el mundo representaban operaciones por 165.000 millones de dólares. A eso se sumaron en 1998 la adquisición por parte de AT&T de la operadora de cable y telefonía TCI (con impacto en la Argentina por la participación de ésta en Cablevisión) las fusiones de AT&T con *British Telecom* y de *Bell Atlantic* con GTE, operaciones que en total superaron los 180.000 millones de dólares. En nuestro país, las inversiones en medios y especialmente en sistemas de cable superó en 1997 los 4.000 millones de dólares, por encima de las inversiones en servicios financieros (2.400 millones) y petróleo (1.800 millones). Esa década reconfiguró las relaciones de poder entre el Estado y el mercado, emergiendo el sector audiovisual como nuevo factor de hegemonía.

El cimbronazo también impactó en los mercados globales y puso a prueba todo el sistema de regu-

lación. Desde 1970 Estados Unidos había prohibido la propiedad común de empresas de televisión abierta y un sistema de cable en el mismo mercado. La regla sobre teléfono y cable se eliminó en 1996, pero con restricciones al tope de mercado. La de diarios y televisiones se puso en debate pero aún no logró concretarse. La de radio y televisión permitía desde 1999 tener una televisión y estaciones de radio mediante fórmulas que siempre debían garantizar un porcentaje de voces independientes. Las reglas también han sido estrictas para las cadenas nacionales y recién en 2004 se autorizó una cuarta *network*, la *FOX*, para competir con *CBS*, *NBC* y *ABC*.

Si bien la oposición al proceso concentrador por parte de la sociedad civil norteamericana es de antigua data, se potenció con los procesos de fusiones empresariales en los últimos 20 años. Frente a ello, las organizaciones y medios locales reclamaron la aplicación del principio por el cual cualquier cambio a las normas exigía demostrar que se beneficiaba el “interés público”. La lucha logró en 1992 la aprobación y posterior modificación de la *Cable Act* (1984 y 1992, respectivamente), donde entre otros beneficios para el consumidor/ciudadano se obligó a los operadores de cable a dar espacio a las programaciones locales, o en la batalla por legalizar las emisoras de FM de baja potencia.

Pero el gran movimiento de reforma de los medios en Estados Unidos, que convocó a unas 250 organizaciones sociales, religiosas, de derechos civiles, etcétera, se desató a partir de 2002 cuando la FCC lanzó una revisión de las normas de regulación de la propiedad de los medios que suponía en la práctica abrir la puerta para que las grandes corporaciones pudieran aumentar su control sobre el mercado mediático.

Lo que en principio parecía que iba a ser un trámite entre bambalinas, se convirtió en una de las normas más contestadas socialmente en la historia de Estados Unidos, con millones de mensajes enviados a la propia FCC y a los legisladores del Congreso oponiéndose a esta medida.

A pesar de que la norma se aprobó nominalmente en 2003, merced a la mayoría republicana en la FCC, las dos cámaras del Congreso norteamericano rechazaron las propuestas que finalmente encallaron en los tribunales con el fallo del famoso caso *Prometheus* en medio de una movilización sin precedentes.

Los principales grupos de comunicación norteamericanos (los *networks* y los propietarios de diarios –*Tribune Co.*, *Fox*, *Viacom Inc.*, *NBC Universal*–) argumentaron en 2005 que la abundancia de nuevas fuentes tecnológicas –especialmente Internet– habían tornado obsoletas las regulaciones y en consecuencia urgieron a la Corte Suprema para que revisara y anulara la decisión del Tribunal de Apelación del Tercer Circuito de Filadelfia (*radio Prometheus*) que había paralizado el plan de relajación de las normas de propiedad de los medios de la FCC. Pero la movilización nacional que desató el intento concentrador terminó con la negativa judicial y el rechazo del parlamento en 2008.

Centenares de organizaciones constituyeron, en un curioso paralelismo con el caso argentino, la Coalición por la Diversidad en los Medios (*Media Diversity Coalition*) que incluyó desde grupos preocupados por cuestiones de comunicación hasta todo tipo de colectivos sociales, asociaciones de creadores, grupos ecologistas, asociaciones educativas, organizaciones de derechos civiles, iglesias y grupos religiosos, pacifistas, defensores de las minorías, redes de consumidores,

defensores de la infancia, pequeñas compañías de medios. Todos coincidieron en que “los límites en la propiedad de los medios son necesarios para proteger la diversidad de voces y de elección para el público”.

Algunas de las organizaciones que participaron en esas campañas fueron la *Alliance for a Media Literate America*, *Center for Civic Education*, *Center for Communication and Civic Engagement*, *Center for Information and Research on Civic Learning and Engagement*, *Center for Digital Democracy*, *Center for International Media Action*, *Center for Media and Democracy*, *Citizen Outreach*, *Consumer Federation of America*, *Democracy Now!*, *FAIR*, *Free Press*, *Global Action Project*, *Media Access Project*, *Media Channel*, *MoveOn*, *OneWorld Net*, *Prometheus Radio Project* y *Reclaim the media*, entre otros.

El 27 de agosto de 2004, en concordancia con el “Día de la Radiodifusión”, la Coalición por una Radiodifusión Democrática realizó su presentación en sociedad en la Argentina. Fue a través de un programa radial que se transmitió por *Radio Nacional* a todo el país en simultáneo con radios universitarias, medios comunitarios y asociaciones de radiodifusores. En ese marco se dieron a conocer los 21 puntos, número no casual, ya que también se cumplían 21 años de democracia.

La Coalición fue definida como “un espacio horizontal, sin un liderazgo, en donde hay diferencias entre sus integrantes”, pero con un amplio marco de coincidencias sostenidas desde la recuperación de la democracia por sindicatos, cooperativas, radios universitarias, comunitarias, movimientos sociales, universidades y estudiantes de comunicación y periodismo y organizaciones no gubernamentales. Plantearon la necesidad del pluralismo informativo y cultural, el desa-

rollo de medios públicos al servicio de los ciudadanos y coincidieron en que la comunicación es un derecho humano fundamental.

La Coalición recién adquirió visibilidad con la convocatoria presidencial en abril de 2008 para el debate en torno de un nuevo proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual. Éste finalmente recogió los principios establecidos en los 21 puntos en el texto que se sometió a consulta pública a partir de marzo de 2009.

Unas 300 organizaciones se fueron sumando a las actividades de la Coalición para impulsar un cambio democrático en la Argentina. Entre ellas el Foro de Radios Comunitarias (Farco), Asociación Madres de Plaza, de Abuelas de Plaza de Mayo, la Confederación General del Trabajo, (CGT), la Central de Trabajadores Argentinos, (CTA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Confederación Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación, (COSITMECOS-CGT), la Federación de Trabajadores de la Comunicación FETRACOM (CTA), la Asociación Radios de Universidades Nacionales (ARUNA), la Confederación de Trabajadores de la Educación República Argentina (CTERA), las carreras en Ciencias de la Comunicación de las universidades de Buenos Aires, Córdoba y La Plata entre otras, la Asociación de Periodistas Los 100, la Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, la Asociación Radiodifusores Bonaerenses y del Interior de la República Argentina, la Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos, WACC, *Radio María* (Iglesia Católica), Nueva Tierra, organizaciones de Pueblos Origina-

rios, la Confederación de Radios y Medios de Comunicación de la Argentina, entre otros.

Estos sectores protagonizaron junto a universidades nacionales, organizaciones y empresarios locales 23 Foros de Consulta Pública en los que participaron entre marzo y junio de 2009 unas 10 mil personas y se recibieron unos 1.200 aportes al proyecto.

La propuesta fue considerada como “ejemplo de promoción de la libertad de expresión” por parte del Relator Especial de la ONU sobre la Protección y Promoción del derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue. El anteproyecto de ley considera los servicios de comunicación audiovisual como una actividad de interés público, al servicio de la libertad de expresión y los derechos a la información mediante el pluralismo y la diversidad de voces. Propone la existencia de prestadores de carácter privado comercial, social sin fines de lucro, y del sector público. La arquitectura del organismo regulador (integrado en forma plural y con un Consejo Federal), su contrapeso con una Comisión Bicameral parlamentaria, la creación de una Defensoría del Público y la propuesta de un Consejo Audiovisual para la Niñez y la Adolescencia supone también la más avanzada propuesta de la democracia para conducir el complejo mundo del audiovisual en plena era de la telepolítica y la predominancia de la imagen.

No hay que perder de vista que en su etapa de articulación global multimedia, los dispositivos electrónicos de comunicación social ocupan hoy un triple espacio de centralidad: son el vehículo principal de promoción del consumo al tiempo que

objeto de consumo ellos mismos, constituyen un paradigma de época donde el orden económico y la información aparecen subordinados al mercado y las nuevas tecnologías. Finalmente, son quienes definen el estatuto de lo real en términos de la representación social y la participación ciudadana.

Lo que se discute –y lo que la sociedad civil reclama con su movilización– es que ese dispositivo se ponga al servicio de las posibilidades de acceso, control y participación por parte de los diferentes actores que integran la sociedad democrática en un Estado federal. Para ello es imprescindible replantear el actual modelo, que ha sido formateado por el autoritarismo neoliberal.

Por eso es que, en primera instancia, el proyecto debe leerse también como el primer intento serio de desconcentración y puesta en competencia de una poderosa trama de actores económicos y mediáticos que han pasado a ejercer una posición dominante en el mercado: producción de papel para periódicos, propiedad de periódicos y editoriales, estaciones de radio y televisión abierta, sistemas de distribución de la televisión por cable y servicios conexos, exclusividad de derechos sobre el fútbol y la producción de contenidos en televisión abierta y señales satelitales.

Pero no debe quedarse en la regulación antimonopólica. Además de establecer topes al máximo de licencias múltiples –en tipo y cantidad– tanto a nivel local como nacional por parte de un mismo propietario, la propuesta pone en debate la protección de las industrias locales en materia de cultura e información para asegurar una distribución equilibrada de los bienes y servicios

culturales. La Argentina es un país extenso y desequilibrado. Requiere que las políticas de comunicación asuman su naturaleza social y combinen actores públicos y sociales junto a la competencia de mercado. Requiere miradas múltiples, que atiendan las zonas rurales y de frontera, sus desiertos y montañas, las comunidades alejadas donde muchas veces se encuentran nuestros pueblos originarios.

En un mundo que despliega hoy, en medio de la crisis, modernas tecnologías de la información, la propuesta en debate debe atender los nuevos escenarios para multiplicar la oferta de emisores y contenidos. Y ello debe venir de la mano de la participación de los actores políticos capaces de interpretar el vasto reclamo social que, desde hace años, pugna por construir un escenario plural en el dispositivo que construye diariamente la representación social y política en un tiempo en que se definen las reglas de convivencia entre el mercado y la democracia.