

**REFLEXIONES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN
EN AMÉRICA LATINA**

REPORTE

2016

C o n s e j o N a c i o n a l d e T e l e v i s i ó n 2 0 1 6

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

INTRODUCCIÓN

El presente documento resume las principales ideas desarrolladas por académicos y gestores nacionales e internacionales en relación al desarrollo y las tendencias de las políticas públicas de comunicación en América Latina.

La información presentada se obtiene de la sistematización de las intervenciones de destacados investigadores, funcionarios públicos, y agentes privados de la región en seminarios en los que ha participado el Departamento de Estudios y Relaciones Internacionales del Consejo Nacional de Televisión durante el último trimestre de 2015. En particular, de dos seminarios específicos: “Libertad de Expresión y Concentración de Medios”¹, realizado en la ciudad de Bogotá los días 18 y 19 de noviembre 2015; y el encuentro “Políticas Públicas de Comunicación en América Latina” organizado por el colectivo nacional de investigadores y periodistas “Democracia y Comunicación”² (DemCo) en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert, el día 9 de diciembre de 2015.

Elementos introductorios para el análisis de las políticas públicas de comunicación

Al hablar de políticas de comunicación, surge la necesidad de definir el tipo de interés público que se protege y promueve a través de ellas. En este sentido, existiría una tensión entre dos grandes principios:

- i. Bienestar y desarrollo económico.
- ii. Defensa y promoción de valores socioculturales.

Asimismo, resulta de importancia identificar cuáles son los agentes involucrados en el diseño e implementación de las políticas de comunicación. Estos actores son diversos y persiguen distintos fines; sin embargo, ninguno puede ser dejado fuera de un análisis de los instrumentos regulatorios.

- Sector empresarial: que busca el establecimiento de reglas para el funcionamiento en el mercado.

¹ Organizado por la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) de Colombia y la UNESCO. Este encuentro contó con la participación de investigadores, comunicadores, y representantes de organismos reguladores de diversos países del mundo.

² El seminario contó con la participación del Dr. Guillermo Mastrini, académico de la Universidad de Quilmes, Argentina, y Claudio Avendaño, investigador y miembro del colectivo DemCo.

- Agentes especializados del Estado: no se trata de cualquier agente estatal, sino de aquellos específicamente dedicados a las comunicaciones, lo que implica el reconocimiento de la especialización del saber de gestión pública en la materia.
- Sociedad civil, que en el caso de América Latina permanentemente habría estado relegada a un segundo plano y que, -si bien durante la última década ha adquirido más protagonismo-, su capacidad de acción e su incidencia sigue siendo sustancialmente escasa.

Desarrollo histórico de las políticas públicas de comunicación en América Latina

En el desarrollo de las discusiones en América Latina sobre el rol de la comunicación en la sociedad y el diseño de políticas públicas acordes a tales definiciones, existirían fundamentalmente dos grandes paradigmas:

- a. Funcionalismo de corrientes norteamericanas; y,
- b. Teoría crítica. Que tuvo una mayor repercusión en los estudios de comunicación en la región.

Asimismo, existe una noción que constituiría un desarrollo específico de América Latina, relacionada con la idea de “políticas nacionales de comunicación”. Con bases en la teoría crítica, la propuesta de las políticas nacionales de comunicación se desarrolló con relativa fuerza a finales de la década de 1960. Sin embargo, la idea no pudo ser implementada debido al advenimiento de las dictaduras en la región. De acuerdo a los exponentes de una vertiente crítica, este escenario habría ocasionado que durante la década de 1980 y buena parte de la de 1990, la discusión sobre las políticas de comunicación menguara, con lo que, el tema de la desregulación del mercado tomara más fuerza, con la consecuencia, en algunos países.

Llegados a este punto, resulta complejo referir a las políticas de comunicación en América Latina como si se tratara de una región homogénea con un sello específico en su regulación. No obstante dicha diversidad, la heterogeneidad de las políticas de comunicación de los países de América Latina podría sistematizarse a partir de tres categorías:

- a. Países de América Central: cuya regulación se encuentra fuertemente influenciada por el modelo de políticas de comunicación de Estados Unidos.
- b. Países llamados “progresistas”: Argentina, Bolivia, Ecuador.
- c. Países de influencia liberal: Perú, Chile, Colombia (en especial este último).

En efecto, con el término de la década de 1990, comienzan a consolidarse proyectos políticos que a juicio de investigadores como Mastrini es posible identificar como “progresistas”, caracterizados por su cercanía a la izquierda, la redefinición de un rol activo para el Estado, una preocupación por la redistribución de las riquezas, la reivindicación de la sociedad civil, y el rol relevante asignado a las comunicaciones en el marco de tales iniciativas.

Nueva definición del rol del Estado en la Región

En las últimas décadas, diversas transformaciones sociales y tecnológicas han hecho que las comunicaciones se transformen en sistemas más dinámicos. En efecto, la comunicación debido al desarrollo tecnológico, plantea nuevos desafíos a los agentes del campo de las comunicaciones, exigiendo asimismo nuevas acciones regulatorias.

En relación al nuevo rol que debería adquirir el Estado en este escenario de transformaciones, los(as) investigadores(as) consideran necesario derribar ciertos mitos, en particular, el relacionado con la idea extendida de que “la mejor política de comunicación es la que no existe”. Supuesto ejemplo del pensamiento liberal, esta afirmación estaría destinada a restringir la acción regulatoria del Estado por parte de los agentes privados, en contextos de desequilibrio del campo de las comunicaciones que benefician económicamente a determinados medios, en perjuicio de otros. Una de los principales argumentos contra la efectividad del principio de la no-regulación tiene que ver con que habitualmente en escenarios desfavorables, los agentes comerciales son los primeros en exigir la intervención del Estado tanto para regular el funcionamiento del campo así como para entregar incentivos económicos para la acción de los privados.

Políticas de comunicación en países de L.A. que se autodenominan progresistas

La necesidad de una redefinición del rol del Estado ha sido asumida por los gobiernos “progresistas” y su acción ha girado alrededor de los siguientes elementos:

- La creación, administración y utilización de medios estatales.
- Una mayor regulación a los agentes privados.
- La promoción de los medios comunitarios.
- La limitación de la concentración en el sistema de medios³.

³ También llamado ‘Pluralismo Externo’.

- Discusión sobre la eficacia del concepto de libertad de expresión en sus dimensiones económica y sociocultural.

Uno de los ámbitos de las políticas de comunicación que genera mayor debate tiene relación con los mecanismos específicos a través de los cuales el Estado puede canalizar su acción en el campo de las comunicaciones.

La principal distinción se encuentra entre el mecanismo subsidiario, por una parte, y la definición del Estado como un agente económico que contrata servicios con la lógica de los privados. En este sentido, el gasto público en publicidad constituye una proporción importante de los ingresos percibidos por los medios de comunicación. La figura del Estado como cliente y la aplicación de criterios de maximización de retornos produce que la distribución de los fondos de publicidad se concentre en los medios de mayor envergadura (que garantizan una mayor penetración en las audiencias). En contraposición, un mecanismo subsidiario establecería con claridad los recursos disponibles y los criterios de su asignación, promoviendo la diversidad en el sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, una de las principales medidas de política de comunicación entre los países denominados como progresistas, es la creación de medios públicos, o de forma más precisa, medios de propiedad estatal. Los medios de propiedad estatal, al no verse restringidos en su programación por las exigencias de rating, pueden sostener programación de índole cultural, artística, entre otras materias que no recibirían apoyo de los agentes privados. Una gran crítica no obstante, va en el sentido de la utilización de los medios de propiedad estatal, por parte de los gobiernos de turno, lo que disminuye su autonomía.

Por otra parte, los gobiernos progresistas también han impulsado el crecimiento de los medios comunitarios, entendidos como una alternativa a los medios privados y a aquellos de propiedad estatal. Los medios comunitarios se caracterizarían por no tener fines de lucro, por poner énfasis en el interés público de sus actividades, y por promover la participación de la comunidad (entendida como una agrupación de carácter territorial, étnico, de intereses, entre otros), además de otras características. En algunos países latinoamericanos, nuevas legislaciones han buscado promover la democratización del acceso a la creación de contenidos, reservando una determinada proporción del espectro radiofónico para el uso de

organizaciones que representen los objetivos de la comunidad⁴. Si bien, contar con el derecho de acceso al espectro radioeléctrico constituye un avance, por otra parte el establecimiento en forma arbitraria de determinadas cuotas absolutas de radiofonía en tipos de medios específicos (comercial, estatal y comunitario) muchas veces no se corresponde con el estado de desarrollo del sistema de medios en cada país, lo que podría generar desequilibrios entre los distintos agentes del campo de las comunicaciones.

Políticas de comunicación: su impacto regional y tratados internacionales

Otro elemento de importancia se relaciona con las políticas de comunicación y su rol en la regulación dentro del escenario internacional. Los tratados de libre comercio generan diversos y complejos escenarios para los países que los suscriben. De no contar con una discusión exhaustiva y rigurosa por parte de los parlamentos locales, posiblemente establecerían limitaciones respecto de los ámbitos en que las políticas nacionales de comunicación pueden intervenir. Entre las áreas que exigen detalle en este tipo de acuerdos supranacionales se encuentran las siguientes:

- El comercio electrónico (en especial respecto de los servicios *video on demand* (VOD) y *over the top* (OTT));
- Los regímenes de propiedad de medios por parte de extranjeros;
- Los límites a la concentración de propiedad y su complementariedad con la redistribución de riquezas y del espectro radiofónico;
- El rol coordinado con otras instituciones públicas tales como los tribunales de libre competencia, entre otros.

Cabe resaltar en este sentido que, de acuerdo a investigadores como Mastrini, uno de los países con menor regulación en el mundo respecto del sistema de medios en los tratados internacionales es Chile, mientras que paradójicamente una de las regulaciones más estrictas es la que impone Estados Unidos –la que protegería su sistema de medios en cada acuerdo de libre comercio-.

⁴ Como es el caso de Chile, donde lo comunitario es definido a partir de lo local, y no desde la idea de ‘comunidad de intereses’.

Libertad de expresión y Derecho a la Comunicación

Por otra parte, en la discusión relativa a las nociones de Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación⁵, es necesario identificar el contexto histórico de emergencia de tales conceptos. Libertad de expresión, por ejemplo, sería producto de los esfuerzos –por la instalación de un espacio público para el debate ciudadano. Se trataría de una definición liberal en la cual el Estado es identificado como un agente represor, frente al cual la libertad de expresión defendería los intereses de la ciudadanía. Sin embargo, por su propia naturaleza, a juicio de algunos investigadores, el concepto de libertad de expresión es fácilmente instrumentalizable por los agentes privados del campo de las comunicaciones.

Por otra parte, el concepto de derecho a la comunicación emerge a finales de la década de 1960 y adquiere relevancia a través de las discusiones del Informe McBride, las propuestas del New World Information and Communication Order (NWICO) y la campaña ‘Communication Rights in the Information Society’ (CRIS). Si bien este concepto efectivamente incorpora la libertad de expresión dentro de un debate mucho más amplio en relación a las diversas dimensiones de los procesos comunicativos entendidas como derechos humanos, su utilidad en términos estratégicos no resulta de un mayor alcance debido a la ausencia de instrumentos jurídicos internacionales que le resguarden. Esto obstaculiza su adopción por parte de los Estados, aun cuando en algunos países se ha desarrollado legislación relativa a este concepto.

La respuesta a este escenario pasaría por una discusión crítica y una redefinición del concepto de libertad de expresión, de modo que se asuman los límites de la noción y los fenómenos de instrumentalización por parte de privados en tanto justificación para la desregulación, que impiden el ejercicio mismo de dicho derecho.

⁵ Ver texto: “Derecho a la Comunicación: los términos del debate”. En: http://www.cntv.cl/derecho-a-la-comunicacion-los-terminos-del-debate/prontus_cntv/2016-01-21/095821.html

Concentración de medios, pluralismo y desarrollo democrático en América Latina

Sin perjuicio de las discusiones respecto a la renovación del rol del Estado en las políticas de comunicación en nuestros países, existe un diagnóstico complejo respecto de las garantías democráticas en América Latina. En efecto, de acuerdo a las y los especialistas se habría acabado la “primavera democrática” en la región, producto del crimen organizado, la corrupción y el autoritarismo. En particular, se habría deteriorado la garantía de la libertad de expresión a partir de la constante vigilancia ejercida por algunos estados respecto de los actores sociales. Al mismo tiempo, los procesos de concentración de medios atentarían contra el pluralismo y la capacidad de expresión de la sociedad.

Por otra parte, la sociedad civil muestra una heterogeneidad en su constitución, intereses y demandas que complejizan sus relaciones con el Estado y los gobiernos de turno. De acuerdo a los especialistas, la sociedad civil se habría dejado cooptar e instrumentalizar por diferentes agentes políticos. En cualquier caso, para una adecuada proyección de los intereses de la ciudadanía, se requerirían coaliciones amplias y el apoyo de aliados políticos consolidados. En este sentido, la sociedad civil mantiene una autonomía relativa respecto de los agentes políticos y el Estado.

Uno de los ámbitos de mayor relevancia para las políticas de comunicación y que ha adquirido notoriedad reciente en América Latina, tiene relación con los fenómenos de concentración de medios. Un número importante de académicos indica que es necesario recordar que el espectro radioeléctrico constituye un bien público cuya distribución debe ser regulada por el Estado. Asimismo, aluden a que existen importantes desafíos regulatorios en lo que respecta al desarrollo de los medios de comunicación en la convergencia tecnológica y el rol capital que juega internet en ella. Los fenómenos de concentración de medios impedirían un acceso democrático al espectro radioeléctrico, afectando la libertad de expresión en especial para la sociedad civil. Los especialistas abogan por que exista regulación en estas materias.

A juicio de la comunidad de investigadores, la concentración de medios estaría consolidada hace años en América Latina en niveles excesivos e indebidos. Asimismo, habría adquirido diferentes modalidades a partir de los soportes tecnológicos en los que determinados medios de comunicación circulan. Entre las formas tradicionales de concentración, se pueden mencionar la prensa escrita y la televisión. No obstante, la convergencia tecnológica que conlleva el desarrollo de internet permite la emergencia de nuevos agentes que

implementan estrategias de concentración presentes de manera horizontal en diversos soportes mediales y que, dada la naturaleza de los servicios audiovisuales distribuidos en la red (*over the top* o *video on demand*), muchas veces poseen distintos niveles de regulación en los países de América Latina. Esto permitiría el ingreso de agentes económicos transnacionales con alta capacidad de concentrar audiencias y recursos.

Por esta razón, las y los especialistas abogan por ser más cautos y evitar posiciones de optimismo tecnológico. Antes bien, habría que estar atentos para detectar señales de reproducción de la concentración. Regular la competencia del mercado de medios no significaría necesariamente regular a favor del pluralismo en el sistema de medios –en esta línea de pensamiento-. Se debe diversificar el sistema de medios con medios públicos, comunitarios y privados y fomentar la creación de reguladores independientes –en los países que no cuentan con esta figura-.

Importancia de los medios comunitarios

En relación a lo anterior, los medios comunitarios revisten una especial relevancia, pues permiten la movilización de comunidades tanto a nivel territorial así como de intereses. Al no poseer fines de lucro, logran mantener una mayor autonomía en su gestión y líneas editoriales, movilizándolo un discurso público desde la comunidad misma. No obstante, al mismo tiempo carecen de recursos, por lo que el apoyo estatal es imprescindible. Por otra parte, muchas veces la figura de los medios comunitarios no se encontraría definida de manera exhaustiva en la legislación de los distintos países, lo que junto a las dificultades que enfrentan en materia de administración de propiedad intelectual en ocasiones los dejaría en un ámbito de irregularidad.

Entre académicos y especialistas, existe un diagnóstico extendido sobre la concentración de medios; sin embargo, la opinión de los agentes privados propietarios de medios de comunicación es distinta. A su juicio, la concentración de medios no es un tema prioritario. Al contrario, el fenómeno sería legítimo como lógica en un mercado democrático de medios, que a su vez se encontraría validado por la preferencia de las audiencias. El tema de fondo para los agentes privados se encontraría, antes bien, en la transparencia de las gestiones, de modo de visibilizar su ajuste a las regulaciones. Dicho de otro modo, para los agentes privados la libertad de expresión se promovería con más libertad, no con regulaciones.

Sistemas de indicadores y políticas públicas de comunicaciones

Para un correcto monitoreo del funcionamiento del sistema de medios es necesario desarrollar mecanismos de medición y estudio regulares.

A partir de la información producida es posible realizar diseños de política pública más exhaustivos, establecer una plataforma común de diálogo, y al mismo tiempo fortalecer la transparencia en la gestión institucional tanto del sector público como del privado. Si bien existen recomendaciones de indicadores para la medición del desarrollo de los medios por parte de UNESCO, su implementación reviste importantes desafíos relacionados con la disponibilidad de información por parte de privados -especialmente la económica o la relacionada con ingresos de empresas y profesionales- e incluso la pertinencia de determinados indicadores respecto de ámbitos como internet y fenómenos como la convergencia medial.

En América Latina, a diferencia de los sistemas de medios de Europa, es necesario construir esos sistemas de indicadores.

Para establecer si existe concentración de medios, los indicadores no sólo permitirían conocer la extensión de dicho fenómeno, sino además jugarían un importante rol en la visibilización de la acción de los medios de menor tamaño, independientes, sin fines de lucro o comunitarios. Esto les haría susceptibles de recibir financiamiento en términos de inversión publicitaria tanto del Estado como de privados. Esta desigual distribución de la inversión publicitaria –que se percibe en la mayoría de los países de la región- es una de las dimensiones de la concentración medial. Asimismo, la falta de financiamiento generaría procesos de precarización laboral de las personas dedicadas a los medios comunitarios.

Breves antecedentes históricos de las políticas públicas de comunicación en Chile

En el contexto del debate en Chile, atendiendo a los principales aspectos de la historia de las políticas públicas de comunicación, se advierte una relativa ausencia de instrumentos específicos para el desarrollo del campo, entre cuyos recientes ejemplos se encuentra la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo.

No obstante, los orígenes de las políticas públicas de comunicación en Chile se remontarían a comienzos de la década de 1960, y se desarrollarían a partir de dos principales paradigmas:

el enfoque liberal de la libertad de expresión y los estudios críticos de comunicación. Entre los primeros ejemplos de política pública de comunicaciones en Chile se encontraría la regulación de la televisión universitaria por parte del entonces presidente Jorge Alessandri. De acuerdo a la opinión de especialistas nacionales, llamaría la atención el hecho de que la regulación de la televisión en primera instancia haya tenido lugar mediante decretos presidenciales y no mediante una extensa discusión parlamentaria.

No sería sino hasta la década de 1980 que se reactiva un análisis crítico entre diversos agentes vinculados a la academia y las comunicaciones. Los Seminarios de El Tabo, que contaron con la participación de diversos colectivos y ONG's como CENECA, permitieron desarrollar definiciones y distinciones entre las nociones de libertad de expresión, derecho a la información y derecho a la comunicación.

Con el término de la dictadura, la instalación de una “política de los consensos” durante la década de 1990, efectivamente impidió una discusión crítica y activa sobre el pluralismo en los medios y en el sistema de medios. No obstante, en los últimos años, el tema de políticas públicas de comunicación vuelve a ser abordado por parte de organizaciones de la sociedad civil tales como el Colegio de Periodistas, la academia y las agrupaciones nacionales de investigadores y periodistas PolCom y DemCo.

Conclusiones: desafíos contemporáneos de las políticas públicas de comunicaciones

A partir de las ideas anteriormente discutidas, a modo de conclusión es posible proponer algunos desafíos contemporáneos de las políticas públicas de comunicación en Chile.

De acuerdo a las y los investigadores del campo de las comunicaciones en Chile, el mercado desregulado tiende a la homogeneización de los medios, por lo que el costo de la diversidad como principio político debiera ser cubierto por el Estado. La defensa del pluralismo en el sistema de medios es el principal argumento para la justificación de la acción del Estado, la que en su modelo subsidiario se encuentra plenamente legitimada en el caso del financiamiento público del cine. Por otra parte, las y los especialistas indican la necesidad de

explorar nuevas formas de financiamiento tales como el *crowdfunding*⁶, que establezcan vínculos más directos entre la oferta producida y la demanda de las audiencias.

A continuación se presenta un listado que sintetiza los principales desafíos para las políticas de comunicaciones en América Latina, de acuerdo a la discusión regional en estas materias:

- La promoción del pluralismo externo e interno en los sistemas de medios.
- Regulación de los monopolios y oligopolios como obstáculos a la libertad de expresión.
- Promoción de distintos tipos de medios: públicos, comerciales y comunitarios.
- Creación de organismos regulatorios independientes.
- Promoción del desarrollo de instancias de reflexión y discusión sobre las políticas de comunicación a nivel regional.

Finalmente, es oportuno recordar algunos anuncios presidenciales vinculados con el desarrollo del campo audiovisual y que constituyen una oportunidad para el abordaje de sus desafíos de regulación. En primer lugar, cabe mencionar el anuncio presidencial del 21 de Mayo de 2015, en que se anuncia la creación de un canal de televisión cultural y educativa, sin publicidad, con financiamiento público. En segundo lugar, existe el contexto político de discusión sobre el proceso de diseño de una nueva Constitución de la República para el país, en el que distintos agentes han querido incorporar reflexiones y definiciones relativas a los distintos derechos vinculados con la comunicación. Este podría ser un escenario propicio para una discusión crítica sobre los conceptos y mecanismos específicos que las políticas de comunicación han desarrollado en el país a la luz de las tendencias internacionales y los aprendizajes adquiridos. Asimismo, puede ser la oportunidad para fortalecer la figura de un ente regulador autónomo en un escenario de convergencia de medios, reafirmando el rol Estatal en las comunicaciones del país.

⁶ El crowdfunding es la práctica de financiar proyectos de diversa naturaleza a partir de los aportes económicos realizados por las audiencias y consumidores (la multitud, *crowd* en inglés) durante la preproducción del proyecto. El modelo de *crowdfunding* descansa en la solidaridad, la comunidad de intereses, y la reciprocidad entre productor y consumidor/financista. Existen diversas plataformas digitales para la gestión de *crowdfunding* a nivel nacional e internacional.