

Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas

Critical theory, the left and media policy: The Latin American progressive governments case study

ÁNGEL BADILLO,¹ GUILLERMO MASTRINI² Y PATRICIA MARENGHI³

Este trabajo analiza la evolución de las políticas de comunicación en la agenda pública latinoamericana. Se focaliza en el estudio de países cuyos gobiernos se han proclamado a sí mismos como de izquierda o progresistas, en un intento por encontrar tendencias comunes en los procesos de implementación de sus políticas públicas.

This paper points to identify the emergence of communication policies as a relevant item on the public agenda of Latin America. We focus on those countries whose governments have proclaimed themselves to be leftist or progressive, in an attempt to map common trends, objectives and implementations of public communication policies.

PALABRAS CLAVE: Latinoamérica, políticas públicas, regulación de medios, economía política de la comunicación.

KEY WORDS: *Communication policy, Latin America, left policies, media regulation, political economy of communication, public communication.*

¹ Real Instituto Elcano y Universidad de Salamanca, España.

Correo electrónico: abadillo@usal.es

Príncipe de Vergara 51, C.P. 28008; Madrid, España.

² Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Correo electrónico: gmastrini@yahoo.com.ar

Zapiola 743 2do. 6, C.P. 1426; Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

³ Universidad de Salamanca, España.

Correo electrónico: pmarenghi@usal.es

Campus Miguel de Unamuno s/n C.P. 37007; Salamanca, España.

INTRODUCCIÓN

Cuando la mayor parte de los países de mundo siguen la lógica de que “no hay mejor política de comunicación que la que no existe”, o funcionan con medidas liberalizadoras orientadas a modificar las condiciones dinámicas del mercado con nuevas reglas de juego para favorecer a los grandes grupos de comunicación, en América Latina ha surgido en los últimos años un grupo de gobiernos a contracorriente. Como se verá más adelante, aún no hay un consenso en la literatura politológica sobre qué categoría utilizar para definirlos –progresistas, de izquierda, nacional-populares, populistas, etc.–, pero todos ellos han hecho o están haciendo reformas regulatorias en el ámbito de la comunicación orientadas a veces a modificar y otras a dismantelar las dinámicas y los sistemas mediáticos heredados de la etapa neoliberal.

Muchas de estas transformaciones que están formulándose e implementándose en los países de la región se enmarcan, cuanto menos discursivamente, en los argumentos de la teoría crítica de la comunicación latinoamericana de los años sesenta y setenta y en los debates que en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) dieron lugar al Informe MacBride, los cuales propugnaban por un nuevo orden mundial de la información y la comunicación. Ya en aquellas deliberaciones se proponía que una de las formas para superar la situación de dominación y dependencia en la que se encontraban los países del Tercer Mundo y que denunciaban estas instancias era a través de distintas acciones gubernamentales en el marco de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC).

No se conocen trabajos académicos que aborden de manera sistemática el desarrollo histórico de las políticas de comunicación en América Latina, pero sí existen algunos trabajos importantes que han concentrado una sumatoria de análisis particulares de la estructura de medios de cada país (Fox, 1989; Fox & Waisbord, 2002); que dan cuenta de la participación de los sistemas de medios de América Latina en la globalización (Sinclair, 1999); que se han enfocado en el propio concepto de políticas públicas de comunicación (Exeni, 1998), o se limitan a analizar las políticas de comunicación en un determinado país (Becerra & Mastrini, 2009). Por ello, este trabajo refleja el interés por identificar el

surgimiento de las políticas de comunicación como asunto relevante en la agenda pública de América Latina. Para ello nos concentraremos en el estudio de los países con gobiernos autodenominados de izquierda o progresistas, en los que trataremos de identificar las tendencias comunes en la elaboración, objetivos e implementación de las políticas públicas de comunicación en los últimos años y detectar en qué medida estas políticas se están diseñando en línea con el repertorio de recomendaciones que surgieron en el marco de la denominada teoría o escuela latinoamericana de la comunicación.

El texto está estructurado en tres partes. En la primera, describimos la principales características y posicionamientos de los estudios de la denominada escuela crítica de la comunicación latinoamericana, su desarrollo principalmente teórico y conceptual, sus intentos fallidos de ligarlo a experiencias de acción política y las causas de su debilitamiento. En la segunda parte, enfrentamos la tarea de examinar las nuevas políticas de comunicación; identificamos a los actores y definimos a qué nos referimos cuando hablamos de “gobiernos progresistas” o gobiernos de izquierda, y posteriormente analizamos qué decisiones relevantes se han tomado en esos países en materia de comunicación para reconocer las claves de estas nuevas políticas. A lo largo de todo el texto buscamos trazar las conexiones que existen entre la teoría crítica latinoamericana de la comunicación y las decisiones impulsadas por los gobiernos de izquierda latinoamericanos en materia de medios.

DOMINACIÓN Y DEPENDENCIA: DEL PENSAMIENTO CRÍTICO LATINOAMERICANO A LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Los conceptos que mueven esta renovación de las políticas de comunicación en América Latina proceden del debate sobre la cuestión que creció en torno a los nuevos escenarios multilaterales de las organizaciones internacionales y la academia en la región. Es necesario aquí preguntarnos si existe un pensamiento comunicacional latinoamericano y, de existir, si es suficientemente diferente y autónomo del que se produce en el ámbito intelectual europeo, asiático o norteamericano.

Marques de Melo (1985, 2009) concibe la existencia de un paradigma latinoamericano en los estudios de comunicación en oposición al

angloamericano. Frente a la corriente dominante funcionalista/administrativa del pensamiento comunicacional estadounidense, sus trabajos identifican dos fuentes en el latinoamericano: el estructuralismo marxista con Mattelart como figura impulsora heredado de la Escuela de Frankfurt, y el pensamiento cristiano/marxista que tuvo a Freire como principal exponente. En 1970, Mattelart (1970, 1973) había trazado ya una clara línea divisoria con la investigación funcionalista dominante en Estados Unidos de América gracias a su extraordinaria influencia.

Surgió en las escuelas de comunicación latinoamericanas un nuevo dique conceptual crítico que colocó en el lugar limitado que le correspondían a las corrientes estructuralistas y funcionalistas, norteamericanas y europeas, que reinaban en los centros universitarios de la región (Esteinou, 2000).

La creación en 1959 –gracias a la UNESCO, el gobierno ecuatoriano y la Universidad Central del Ecuador– del Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina (CIESPAL) contribuyó especialmente a fermentar el campo de investigación y a fijar líneas comunes en la enseñanza y la investigación de la comunicación en todo el continente. Como afirma Marques de Melo (1985), “antes de CIESPAL, la investigación en comunicación en los países latinoamericanos estaba constituida por actividades episódicas, ocasionales” (p. 4). Es precisamente CIESPAL la que convoca la primera reunión de investigación latinoamericana de comunicación en San José de Costa Rica, en 1973, en la que se:

Concluía que la teoría de la comunicación y la metodología de la investigación en los centros metropolitanos no siempre corresponden a la realidad y a las necesidades de investigación de los países atrasados y dependientes (León Duarte, 2006, p. 62).

La producción científica, pese a todo, se había intensificado en la región como comprobaron el CIESPAL o Beltrán (2008), que en 1970 identificaba alrededor de un millar de estudios sobre comunicación producidos en América Latina.

Es el momento en el que se produce la eclosión más fértil del pensamiento comunicacional latinoamericano que concluiría en los años

setenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación (ALAIIC) como asociación académica en 1978 y de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS) como red de las facultades de comunicación en 1981 (Marques de Melo, 2004). Beltrán llama a los años setenta “la década de fuego” por la intensidad de ese conflicto. Aquellos primeros trabajos pueden resumirse sobre todo en torno a las contribuciones de Freire (1969, 1970) desde Brasil con su concepto de “comunicación horizontal” en el ámbito educativo; de Pasquali (1963) desde Venezuela; Verón (1968) en Argentina; Beltrán (1970) en Bolivia, y Mattelart (1973) entre Chile y Francia, a los que les seguirían enseguida otros como Roncagliolo desde Perú o Kaplún desde Uruguay.

Todos ellos basculaban en torno a los conceptos de dominación—en el plano interno— y dependencia —en el externo—: a) *dominación* en el análisis nacional, señalando los desequilibrios comunicacionales entre los espacios urbano y rural, las clases altas y bajas, y la conexión entre los medios privados y sus intereses con los grupos oligopólicos político-económicos, en torno a la cual aparecerán conceptos como la “comunicación alternativa” de Reyes Matta (UNESCO, 1979) o la “comunicación horizontal” de Beltrán (1975), y b) *dependencia* en el análisis internacional, subrayando la subordinación externa de las agencias de noticias norteamericanas, del cine y televisión estadounidense y las conexiones de los intereses de Estados Unidos en la región con sus estrategias comunicacionales, en particular en relación con la idea de la “invasión cultural” de Freire (1970) y el “imperialismo cultural” de Schiller (1975). Dos motores conceptuales, *dominación* y *dependencia*, marcarán la mayor parte de la producción investigadora latinoamericana desde ese momento y mantendrán una fuerte influencia hasta la actualidad.

La pareja dominación/dependencia no es nueva en las ciencias sociales del momento. La *teoría de la dependencia* (Cardoso, 1969; Frank, 1967) constituye el antecedente inmediato de la teoría social latinoamericana que desemboca en el pensamiento comunicacional crítico del continente, por cuanto evalúa la incapacidad de las burguesías nacionales para producir crecimiento igualitario por la coincidencia de sus intereses con las de las economías del primer mundo y discute las

posibilidades de crecimiento efectivo mientras los países subdesarrollados dependan de los desarrollados, en particular de Estados Unidos para cuestiones de comercio, inversión o tecnología. Se puede decir que estructuralismo y marxismo son las bases de la teoría de la dependencia.

El debate teórico de dominación/dependencia en América Latina se producía en paralelo a otro muy similar que mantenían los países “no alineados” en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en torno al Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) desde los que se proponía reorganizar los flujos internacionales en consonancia con el mapa del mundo al que se incorporaban nuevos países independientes y descolonizados. Aquellas discusiones encontraron en la UNESCO la caja de resonancia adecuada, y esta organización convocó en París en 1972 un primer encuentro y enseguida en Bogotá en 1974 la Primera Reunión de Expertos sobre Políticas Nacionales de Comunicación.

Acordaron plantear la formulación y la aplicación de las políticas tanto al nivel nacional, con ajuste a las circunstancias prevalecientes en cada país, y al nivel regional en pos de acción cooperativa, como un procedimiento de cambio legalista y democrático. Lograron el consenso para delinear en detalle la agenda para las deliberaciones de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe que UNESCO tenía programada para 1975 (Beltrán, 2008, p. 146).

Las presiones internacionales de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) y la Asociación Interamericana de Radiodifusión (AIR) retrasaron la cumbre. Las críticas de la SIP apuntaban a discutir el valor de los autores del informe de Bogotá y alertaban sobre los tintes totalitaristas de su doctrina. La dureza de las críticas de la SIP y la AIR hizo que muchos países prefirieran no acoger la Conferencia propuesta por la UNESCO. Finalmente Costa Rica, que había albergado un encuentro sobre el tema del CIESPAL en abril de 1975, se decidió a auspiciarla en julio de 1976. De la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe de San José salió una declaración de 14 puntos y 30 recomendaciones determinante para el debate futuro de la cuestión (Anónimo 1976; Quirós Fernández &

Segovia, 1996). También de este encuentro surgió la primera definición sobre políticas nacionales de comunicación divulgada por Beltrán (1976) dos años más tarde:

Una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país (p. 4).

Pero, ¿influyó el debate académico en las políticas latinoamericanas de comunicación? Perú, Brasil y Venezuela fueron los únicos países que trataron de aplicar las directrices de San José en los años setenta, pero les resultó imposible profundizarlas, según Beltrán (1976), por las presiones de los grandes medios de comunicación, así como por la AIR y la SIP. En Brasil, es el proyecto de 1975 del Congreso para la creación de RadioBras el que constituyó el primer intento significativo de desarrollar políticas nacionales de comunicación. Al tiempo, en 1976 se rediseñó el Consejo Nacional de Comunicaciones para “garantizar una amplia participación en el proceso de desarrollo de toda la población, que pasará a ser un agente y no ya simplemente un objeto” (Rodrigues Dias, Lee, Nordenstreng & Wiio, 1978).

En Perú, tras el golpe militar revolucionario de 1968 de Velasco Alvarado se instauró un régimen que trató de democratizar los medios de comunicación. Como explicaba Beltrán (1976), el gobierno militar creó un Sistema Nacional de Información como parte del Plan Nacional de Desarrollo que incorporaba las bases de una política nacional de comunicación en el diseño secreto de medidas revolucionarias llamado *Plan Inca*. Aunque el Plan Inca de Velasco Alvarado (1974) hablaba en el apartado “Comunicaciones” de “explotar los servicios de radiodifusión por el Estado, solo o asociado con capital privado nacional, y su progresiva transferencia a organizaciones representativas de la sociedad” (p. 14), no lo hizo con la radio o la televisión, sino con la prensa, y así en 1974 varios diarios limeños “fueron expropiados y transferidos a ‘comunidades nacionales de trabajo’ formadas por campesinos, obreros, profesionales, educadores e intelectuales” (Beltrán, 1976, p. 14). Además se obligó a las

estaciones de televisión a emitir una mayoría de producción nacional y contenidos educativos y culturales, se limitó la publicidad y se prohibió la propiedad extranjera de medios. El peso mayor de la medida fue la expropiación de los diarios nacionales, que volvieron a manos privadas con la Ley de Prensa de 1978.

En el caso de Venezuela, fue la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez la que impulsó un Consejo Nacional de Cultura (CONAC) en el que se generó un Comité de Radio y Televisión que diseñó el proyecto de radiodifusión del Estado venezolano, conocido como “proyecto RATELVE” entre 1974 y 1975 (Aguirre, 1977, 1978; Beltrán, 1976). El proyecto, según Pasquali, “sugería dar coherencia al plexo cultura/comunicación y racionalizar el sector radiotelevisivo incorporando al panorama mediático un servicio público no gubernamental” (Díaz, 2004, s. p.). Aunque algunos autores discuten los intereses reales del gobierno de Pérez en el proyecto –y lo relacionan con sus intereses de influir en la opinión pública nacional e internacional en el contexto de la crisis del petróleo y el impulso al nacional-capitalismo (Aguirre, 2005; Capriles, 1996)–, RATELVE constituía un “verdadero libro blanco de la radio y la televisión en Venezuela” (Capriles, 1996, p. 22) y se convirtió en un caso seguido en todo el mundo, hasta que fue desactivado por las presiones internas de los grupos de comunicación en 1975.

CRISIS Y FRACASO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE COMUNICACIÓN

Si los años setenta fueron la “década de fuego”, los ochenta fueron la de las oportunidades perdidas. La UNESCO había quedado desactivada por la presión de Estados Unidos y algunos de sus aliados. En mayo de 1981 y octubre de 1983, el World Press Freedom Committee (WPFC) convocó en Francia sendas reuniones para enfrentar las posiciones de la UNESCO. La Declaración de Talloires (WPFC, 1981) discutía abiertamente las recomendaciones del Informe MacBride y acusaba explícitamente al NOMIC de violar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Como resultado de las tensiones, la administración Reagan anunció el 20 de diciembre de 1984 su intención de abandonar la organización. La salida de Estados Unidos de la UNESCO, acompaña-

da por Inglaterra y Singapur, forzó la dimisión de su director general, Amadou Mahtar M'Bow. En los siguientes años, la caída del muro de Berlín modificó sustancialmente el escenario y reorientó los debates de la UNESCO hacia otros como la excepción cultural, la infoética o la diversidad cultural, lo que permitió que Estados Unidos regresara a la organización en 2003, no como “prueba de una flexibilización, sino de un endurecimiento” (Frau-Meigs, 2005).

La desactivación de la UNESCO como foro de discusión de las políticas de comunicación y cultura coincidió con el contexto desregulador de fin de siglo. Williamson (1990) publicó en el Institute for International Economics los 10 puntos que serían conocidos después como el “Consenso de Washington” que marcaron la agenda política de Latinoamérica –y de otras regiones del mundo– hasta la llegada del nuevo siglo, resumidos en estabilidad macroeconómica a través de control del déficit público, retracción de la actividad estatal a favor de la mercantil, privatización, liberalización de los mercados financieros y desregulación de los servicios.

Las políticas de comunicación no quedaron ajenas al impacto de reforma: se privatizaron medios de comunicación, se relajaron las normas anticoncentración y se estimuló la llegada del capital extranjero a los mercados de medios. Los grandes grupos de comunicación aprovecharon la reestructuración neoliberal para insertarse como jugadores de nivel regional en el mercado global de medios. La concentración del sector audiovisual, que ya era marcada, se incrementó hasta alcanzar un CR4 de más de 80% (Becerra & Mastrini, 2009; Mastrini & Becerra, 2006).

También durante los años noventa comenzó el proceso de transformación de las empresas de medios de familiares a grupos, manejados con una nueva lógica gerencial vinculada a las técnicas modernas del *management*. En muchos casos empiezan a operar en la bolsa de valores, y una parte de su capital pasa a ser flotante. Como precisan capital para su expansión, desarrollarán nuevos vínculos con el capital financiero. En un contexto de mundialización de los grupos de comunicación, la reforma económica latinoamericana se tradujo en una marcada desregulación que permitió tanto la consolidación de grandes grupos mediáticos nacionales como la entrada de grupos transnacionales en el capital de las industrias de la comunicación latinoamericanas.

Al mismo tiempo también creció la centralización geográfica de la producción de contenidos en torno a las grandes ciudades, y continuó existiendo una significativa ausencia de medios verdaderamente públicos. Todo ello se produjo en un contexto de desactivación normativa que potenció la discrecionalidad de los gobiernos y los grandes grupos en torno a las decisiones –sobre todo en el acceso a las licencias de radio y televisión– y la influencia de los grupos de telecomunicaciones en el sistema de medios.

Los años del debate de las PNC parecían haber terminado. Las recomendaciones de la UNESCO y de todos los foros latinoamericanos que gravitaron en torno a la premisa de la democratización de la comunicación habían quedado sin aplicar. Quizá por ello concluye Tremblay (2005) que: “El Informe MacBride no se ha equivocado, ha sido arrinconado. El NOMIC no ha sido un fracaso, nunca se ha implantado” (p. 22).

LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS LATINOAMERICANOS

Izquierda y derecha en la política latinoamericana del siglo XXI

La llegada al poder en la primera década del nuevo siglo de partidos, movimientos o líderes autoproclamados de izquierda en América Latina ha reactivado complejos debates sobre el papel del Estado y su grado de intervención en la economía y la sociedad en relación con la calidad de las democracias, o mejor dicho, con sus déficits. *Giro a la izquierda, ola izquierdista o marea rosa* son expresiones con las que se ha caracterizado al ciclo de triunfos electorales de partidos o coaliciones políticas de centroizquierda e izquierda que comenzó con la elección de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 y recorre hoy gran parte del continente. Dentro de este conjunto se incluyen los gobiernos de Luis Inácio *Lula* da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (desde 2011) en Brasil –ambos candidatos del Partido de los Trabajadores (PT)–; el de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia (desde 2006); los de Ricardo Lagos (2000-2006) del Partido por la Democracia (PPD) y Michelle Bachelet (2006-2010) del Partido Socialista (PS), en Chile –ambos elegidos en el marco de la Concertación por la Democra-

cia—; los de Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (desde 2010) del Frente Amplio (FA) en Uruguay; los del matrimonio Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (desde 2007) en Argentina que triunfaron bajo la lista del Frente para la Victoria dentro del peronista Partido Justicialista (PJ); el de Rafael Correa (desde 2007) y la Alianza PAIS en Ecuador; el de Fernando Lugo (2008-2012) y la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en Paraguay; el de Daniel Ortega (desde 2007) con el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, y por último, el de Mauricio Funes (desde 2009) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador.

Los análisis que apuntan a desentrañar este giro a la izquierda en América Latina señalan principalmente a los procesos políticos, económicos y sociales que tuvieron lugar en la década de 1990 para dar cuenta de la aparición simultánea de estas experiencias en la región. El más mencionado de estos procesos es el neoliberalismo y las consecuencias de las políticas implementadas a partir de la hegemónica agenda de Washington. Las recetas que casi todos los países de América Latina llevaron a la práctica y que supusieron, con algunos matices, la puesta en marcha de un modelo de apertura económica indiscriminada, privatizaciones a gran escala en casi todos los sectores, desnacionalización y desregulación de la economía, terminaron por agudizar aún más los problemas sociales de larga data de pobreza, desigualdad y exclusión.⁴

⁴ Un segundo elemento ampliamente esgrimido para explicar el resurgimiento de los gobiernos progresistas en la región es “la institucionalización de la competencia electoral”, en un contexto en el que la izquierda, libre y conscientemente, abandonó la lucha revolucionaria y violenta y optó por la vía electoral para llegar al poder (Cleary, 2006; Levitsky & Roberts, 2011). Un tercer componente destacado por los estudios politológicos del fenómeno es “la aparición de nuevos actores políticos” (movimientos de variado corte: indígenas, campesinos, de desempleados, etc.) que vinieron a compensar el declive de los sindicatos y apuntalaron el despegue de la nueva izquierda (Ramírez Gallegos, 2006; Rodríguez Garavito & Barrett, 2004). A estos factores se les suman el descrédito y la crisis interna de los partidos tradicionales que han creado oportunidades políticas que las nuevas formaciones de izquierda

Así, como advierte Pousadela (2010), la designación de *alternativas* al modelo neoliberal en el contexto de la globalización es un buen comienzo para la tarea de aprehender lo que tienen en común las experiencias de izquierda, de centroizquierda y progresistas en la región.

A partir del ascenso al gobierno de estas fuerzas progresistas o de izquierdas en América Latina, la literatura no ha dejado de buscar diferencias y similitudes que engloben las heterogéneas dinámicas de cada uno de ellos y ha recuperado el impulso por definir qué es y qué no, este “progresismo”. Las posiciones oscilan entre: a) aquellos que afirman que existen dos tipos diferentes de izquierda en la región⁵ y b) los que consideran que los nuevos gobiernos pueden clasificarse sobre la existencia de una base común en las izquierdas y muchos tipos diferentes.⁶

En cualquier caso, sin importar cuáles sean los enfoques sobre cuántas y cómo son las nuevas izquierdas, casi todos los análisis del fenómeno coinciden en señalar “el fracaso del neoliberalismo” como una de las causas de la emergencia de los gobiernos progresistas en la región (Beasley-Murray, Cameron & Hershberg, 2009; Cameron, 2009; Hughes & Prado, 2011; Lanzaro, 2008; Levitsky & Roberts, 2011; Panizza, 2008; Paramio, 2006; Petkoff, 2005; Pousadela, 2010; Ramírez Gallegos, 2006; Roberts, 2012; Rodríguez Garavito & Barrett, 2004; Schamis, 2006) y los rasgos comunes que los caracterizan:

han explotado, y la revitalización de la izquierda internacional (Rodríguez Garavito & Barrett, 2004).

- 5 Las dicotomías dejan claro el enfrentamiento entre polos opuestos del espectro de la izquierda (dos izquierdas): gobiernos de tipo socialdemocrático o izquierda institucional vs. populistas (Lanzaro, 2008; Panizza, 2008); izquierda de reformismo avanzado vs. izquierda borbónica (Petkoff, 2005).
- 6 Esta tendencia a la dicotomización de las izquierdas produjo una crítica abierta por parte de un importante número de investigadores que, contrariamente, sostienen la presencia de una multiplicidad de “tipos” o “especies” en la región (Beasley-Murray, Cameron, & Hershberg, 2009; Cameron, 2009; Levitsky & Roberts, 2011; Ramírez Gallegos, 2006).

1. La voluntad de recuperar el papel del Estado y su consiguiente intervención como regulador y productor.
2. La preocupación –al menos retórica y a menudo sustantiva– por la redistribución y justicia social y la reducción de las desigualdades sociales y económicas (Levitsky & Roberts, 2011).
3. La reivindicación de la sociedad civil como espacio de acción política (Rodríguez Garavito & Barrett, 2004) o la innovación democrática a partir del impulso a los mecanismos de democracia participativa.

Teniendo en cuenta estos tres elementos, la definición de Cameron (2009) sobre las experiencias de izquierda latinoamericanas parece ser, de momento, la más completa:

Líderes, partidos y movimientos que buscan mejorar la desigualdad en sus diversas manifestaciones, y promover la inclusión social, ya sea a través de una movilización de las organizaciones de base –desde abajo hacia arriba–, de las iniciativas políticas de los líderes personalistas –de arriba hacia abajo– o de la legislación parlamentaria; que abogan por el uso del poder del Estado para atenuar los efectos de los mercados, bien en nombre de amplias coaliciones multiclasistas o en respuesta a las demandas de determinadas clases sociales, sectores y grupos; y que promueven la transformación de las relaciones Estado-sociedad a través de la participación popular, a veces desafiando las estructuras subyacentes de dominación mediante apelaciones a “lo popular”, la clase, la nacionalidad, en ocasiones al origen étnico. Aunque algunos líderes rechazan o restan importancia a las características representativas de la democracia, y buscan suplantarla a las instituciones liberales y republicanas con formas alternativas de participación popular, y otras mantienen la ciudadanía civil, política y social dentro de las actuales disposiciones legales y constitucionales, todos comparten su compromiso con la democracia electoral (p. 333).

En el contexto de este giro a la izquierda de algunos gobiernos de la región, y con un panorama heredado de medios concentrado, dominado por grandes conglomerados guiados por la lógica comercial, escasamente plurales y diversos, con graves desequilibrios de la comunicación y fuertes dependencias externas, se pusieron en marcha importantes

reformas en materia de políticas de comunicación. Descontentos con ese escenario mediático producto de la hegemonía neoliberal, los gobiernos populistas/progresistas de América Latina lanzaron una:

Original incursión en un territorio que representaba un verdadero tabú en la historia regional: la intención de modificar el sistema comercial de medios a través de una operación simultánea de nueva regulación e injerencia del gobierno como importante actor comunicacional (Becerra, 2011, p. 14).

De esta manera, después de muchas décadas, prosperan al mismo tiempo agendas académicas, públicas y políticas en América Latina, cuyo foco de atención se centra en la reestructuración de los sistemas mediáticos a través de la elaboración e implementación de políticas públicas de comunicación. Aunque el consenso de las fuerzas sociales en torno a ellas está lejos de ser conseguido, el debate que vuelve a plantearse después de largos años de voces únicas en la región es en cualquier caso enriquecedor.

Las nuevas políticas de comunicación en América Latina

Como ya adelantábamos en el apartado anterior, en los últimos años se elaboraron en diferentes países de esta “ola izquierdista” un conjunto de leyes en materia de comunicación –en algunos casos aún solo son proyectos de ley–, que dieron lugar a un amplio debate en el seno de la sociedad, una abierta polarización sobre este tema y un enfrentamiento frontal de los gobiernos con algunos de los directivos de los medios de propiedad privada.

En paralelo con otros argumentos que van desde atender los retos de la convergencia tecnológica, organizar la llegada de la Televisión Digital Terrestre (TDT) o actualizar normativas heredadas de periodos dictatoriales, los gobiernos de Venezuela (2000 y 2010), Argentina (2009), Bolivia (2011) y Ecuador (2013) sancionaron leyes de servicios de comunicación audiovisual, mientras que otros, como los de Uruguay y Brasil aún no han finalizado con el proceso de reforma y discuten proyectos legislativos. Como afirma De Moraes (2011):

La intensidad de las transformaciones varía de país en país, lo que indica que la construcción de alternativas no sigue un único y predeterminado patrón –por más que haya correlación entre los idearios nacionalistas, antiliberales y antiimperialistas de los gobiernos (p. 16).

Kitzberger (2010) en su definición del “activismo mediático” que caracteriza a los gobiernos de izquierda en la región, subraya la existencia de tres dimensiones interrelacionadas:

1. Un discurso gubernamental sobre la prensa y los medios que critica su papel en la sociedad y la política, acusándolos de sesgados y partidistas para minar su credibilidad y legitimidad pública.
2. Una estrategia de comunicación pública directa que evite la intervención de los medios como mediadores, que Natanson (2010) llama mecanismo de *bypass* mediático y que se manifiesta claramente en el uso de la emisión obligatoria de contenidos en cadena nacional por todos los medios y la negativa a llevar a cabo ruedas de prensa.
3. La regulación de la comunicación por medio de una mayor intervención estatal e impulso a formas alternativas a los medios comerciales.

Como puede observarse, y como también ha hecho Waisbord (2011), en esta descripción se combinan categorías analíticas que pertenecen a dos ámbitos diferentes: la comunicación política y las políticas de comunicación. En este trabajo nos interesa únicamente la última dimensión, que pertenece claramente al segundo ámbito, y que enfatiza la forma en la que los gobiernos han actuado en el campo de las políticas públicas. Sobre ella, y planteada como oposición a los procesos de desregulación y a las acciones orientadas al mercado que incrementaron la presencia de medios comerciales durante la década de 1990 en América Latina, Kitzberger (2010) afirma que las políticas de izquierda pueden evaluarse a partir de tres categorías: a) las políticas de creación de medios estatales, b) las medidas orientadas a regular el sector de los medios privados y c) las políticas que fomentan a los medios comunitarios.

El alcance de los cambios en estas tres categorías y la manera específica en la que se llevaron a cabo ha llevado a Gómez Germano (2011) a afirmar que los gobiernos progresistas de la región se ubican en dos

modelos de acuerdo con la forma en la que abordan la relación entre las políticas públicas y los medios de comunicación: el de “convivencia pacífica” y el de “confrontación hegemónica”. El primero –por ejemplo, la primera etapa de los gobiernos de Argentina y Uruguay, o Brasil y Chile durante todos los mandatos– es:

Un esquema no confrontativo, aunque con discursos donde aparecen tensiones puntuales entre el gobierno y algunos medios y donde hay una mayor o menor ausencia de acciones que afecten los intereses de los grandes medios y donde el énfasis en la escasa regulación no ha estado en el control de los contenidos (pp. 28-29).

El segundo, como en Venezuela, Ecuador y Bolivia durante todo el mandato, y Argentina después de 2009 es, por el contrario:

Un esquema confrontativo en los discursos y, con matices, también en las medidas adoptadas hacia los medios, que se da contra todo el arco de empresas de comunicación privado-comerciales, que hace énfasis en el cuestionamiento y la regulación de los contenidos, que queda incluso por encima del cuestionamiento a la concentración de los medios de determinados grupos, siempre que apoyen o no cuestionen al gobierno. Se complementa con otros tipos de acciones como el uso intensivo de los fondos públicos para la publicidad oficial, la creación o fortalecimiento de medios públicos como medios de propaganda oficial y la creación o fortalecimiento de medios comunitarios en tanto instrumentos de la lucha por la hegemonía política e informativa (p. 29).

Estos dos modelos hacia el cambio que plantea Gómez Germano (2011) se explican, por una parte, por la intensidad de las reformas proyectadas por los gobiernos en cada uno de los casos y la resultante oposición por parte de los actores mediáticos privados frente a la posible pérdida de sus ventajas y privilegios y, por otra, por la forma gubernamental discursiva, de mayor o menor crítica y hostilidad respecto de la actuación de los medios, en las que han sido enmarcadas. En cualquier caso, es importante destacar que estas transformaciones han revitalizado un interesante debate que, a partir de las posiciones enfrentadas, recupera algunos de los temas más complejos relacionados con la comunicación y

el papel de los medios. Muchos de ellos ya estaban presentes en los argumentos de la crítica de la comunicación desarrollada a mediados del siglo pasado en América Latina. Muchos otros, sin embargo, son el producto de las discusiones que han dejado en la región los fracasos de las políticas neoliberales, especialmente las que se refieren al papel del Estado y, consecuentemente, a la literatura que discute el campo del control económico y el control político de los medios de comunicación.

A continuación se realiza un análisis de las arenas en las que las nuevas políticas de comunicación impulsadas por los gobiernos de izquierda están poniendo el acento, utilizando como punto de partida las tres categorías de la dimensión de políticas de comunicación propuestas por Kitzberger (2010) y posteriormente se entrelazan los viejos y los nuevos debates en torno a este tema.

LAS MEDIDAS ORIENTADAS

A REGULAR EL SECTOR DE LOS MEDIOS PRIVADOS

Como ya se ha mencionado, una de las principales características de las políticas de comunicación de los gobiernos de izquierda en América Latina es el intento de regulación de los medios privados. Estos gobiernos han impulsado un conjunto de restricciones que buscan modificar la estructura y el funcionamiento de los sistemas mediáticos. La mayoría de las nuevas leyes y proyectos de ley de medios han incluido en su articulado mecanismos que afectan al tipo de propiedad y a la concentración del mercado, buscando de esta manera reequilibrar la presencia del Estado, el mercado y la sociedad civil organizada en el escenario mediático.

Por una parte, casi todos los países en los que se han aprobado leyes de servicios de comunicación audiovisual en los últimos años incorporan una clara delimitación acerca del reparto del espectro radioeléctrico entre actores privados comerciales, públicos y comunitarios. En los casos de las leyes de Argentina y Ecuador y el proyecto de ley (actualmente en el Congreso) de Uruguay, se reserva un tercio de las frecuencias para cada uno de los sectores, mientras que en Bolivia, el tercio para medios comunitarios está dividido entre el sector social comunitario (17%) y los pueblos indígenas originarios, campesinos y comunidades interculturales y afrobolivianas (17%).

Al mismo tiempo, las leyes y proyectos incluyen diferentes disposiciones que buscan impedir o limitar la concentración vertical, horizontal o cruzada de los medios. Quizá la más ambiciosa es la que plantea la legislación argentina, ya que además de las restricciones a la formación de monopolios u oligopolios, incluye una cláusula con un plazo de adecuación a la ley de un año para quienes excedieran los límites con anterioridad, a través de la cual se busca desmonopolizar el mercado mediático heredado.

A estos dos ámbitos de actuación se suma el del impulso a la producción nacional de contenidos mediante la fijación de cuotas. La inclusión de estas cuotas están inspiradas en el proteccionismo, el nacionalismo cultural y las preocupaciones sobre el imperialismo cultural estadounidense (Kitzberger, 2010); una preocupación evidente en los debates del pensamiento comunicacional latinoamericano de las décadas de 1960 y 1970. Pero al mismo tiempo, forma parte de una clara política industrial y de generación de empleo.

Los objetivos que plantean las medidas adoptadas en estos ámbitos, y que se encuentran presentes al inicio de todos los textos legislativos, son entre otros los de fomentar el pluralismo, la diversidad y una efectiva libertad de expresión. En este sentido, las nuevas políticas de comunicación retoman algunos de los viejos anhelos planteados por la teoría crítica de la comunicación latinoamericana.

Los argumentos discursivos que acompañan y estimulan estas políticas recuperan también la discusión sobre la democratización del espacio público, la necesidad de incorporar voces tradicionalmente excluidas, la lucha por el acceso equitativo, así como la reversión de los desequilibrios en la comunicación (externos e internos), entre otros.

TABLA 1
PRINCIPALES REFORMAS LEGALES: LEYES Y PROYECTOS DE LEY

País	Reformas regulatorias
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA). Ley núm. 26.522 (2009) • Decreto 1269/2011 creación de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (2011)

País	Reformas regulatorias
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Constitucional (2009) • Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación. Ley núm. 164 (2011)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 11678 que instituye los principios de los servicios de radiodifusión explotados por el poder ejecutivo y autoriza la constitución de la Empresa Brasil de Comunicação (2008)
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 20.433 que crea los servicios de radiodifusión comunitaria ciudadana (2010) • Proyecto de reforma de la Ley núm. 19.132 de Televisión Nacional de Chile (de 1992), en trámite parlamentario • Proyecto de regulación TV mediante la modificación de la Ley 18.838, del CNTV, en trámite parlamentario.
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Comunicación (2013) • Reforma Constitucional (2008) • Decreto 2207 modificación del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión (2007)
El Salvador	Ninguna
Nicaragua	Ninguna
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 4982 que encarga la creación de la televisión pública al Ministerio de Información y Comunicación para el Desarrollo Social (SICOM) (2010) • Ley General de Telecomunicaciones 642/9 (vetada por el presidente, rechazado el veto por el Congreso)
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Radiodifusión Comunitaria. Ley núm. 18.232/07 (2007) • Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en proceso (aprobado por la Cámara de Representantes en 2013)
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Telecomunicaciones (2000) • Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2005) “Ley Resorte” • Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (LRSTME) (2010) • Proyecto de Ley de Comunicación para el Poder Popular, en trámite parlamentario (2012)

Fuente: Elaboración propia.

LA POTENCIACIÓN DE LOS MEDIOS PÚBLICOS

La reforma más visible para los ciudadanos es la potenciación del polo público de medios, por cuanto se aumenta la oferta de contenidos de libre acceso. El caso más sobresaliente es Brasil, que ha creado la Empresa Brasil de Comunicações (EBC) como coordinadora de un polo de medios públicos en el que destacan la Agência Brasil (2003) y TVBrasil (2008), la primera televisión pública del país.

La importancia de la televisión como medio de masas en la región ha fomentado que sea éste el sector en el que más cambios se han producido durante este periodo, con dos dinámicas: la creación de primeros canales y el aumento de la oferta pública. Los países que no contaban aún con televisiones estatales las han creado: así han nacido TV Perú (2006), ECTV en Ecuador (2007), BoliviaTV (2009) y TV Pública Paraguay (2011), mientras Nicaragua recuperaba el Canal 6 (2011), y otros reformaban sus canales rebautizándolos como TV Pública (2009, el antiguo Canal 7 ATC de Argentina) y Televisión Nacional del Uruguay (2002, antes Canal 5). Gracias a este proceso ninguno de los países del giro a la izquierda carece hoy de televisión pública.

El otro proceso es el de multiplicación de las señales estatales, en el que destacan Venezuela, en cuyo Sistema Nacional de Medios Públicos conviven 6 canales de televisión y 2 de radio, y la Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, que cuenta con 4 señales de televisión y 1 de radio. Venezuela y Ecuador han optado también por completar la oferta de información pública con medios escritos gratuitos y de pago, un rasgo especial del sistema de medios latinoamericano. Así ocurre en Ecuador con el nacionalizado *El Telégrafo* (2008) –0.45 centavos frente a los 0.50 de la prensa comercial– y el gratuito *El Ciudadano* (2008); Venezuela recuperó en 2009 la histórica cabecera *El Correo del Orinoco* como diario público de pago, al que acompañan *Ciudad CCS* (gratuito en Caracas desde 2009) y *Ciudad VLC* (gratuito en Valencia desde 2012). Por último, son varios los países que han impulsado la creación de agencias de información propias: Agência Brasil (2003), Venpres (2005) y Venezolana de Noticias (2010).

Se completa así un sistema de medios públicos modelo compuesto por: a) un organismo estatal, generalmente autónomo, encargado de la

propiedad y gestión; b) una agencia nacional de noticias; c) una o varias estaciones de radio; d) uno o varios canales de televisión, y e) en algunos casos diarios estatales gratuitos o de pago. Un resumen detallado del modelo puede verse en la Tabla 2.

EL IMPULSO A LOS MEDIOS COMUNITARIOS

Los medios comunitarios o del tercer sector son una parte esencial del sistema de comunicación en todos los países de América Latina, en buena medida porque “han sido insurgentes y defensoras de los movimientos populares ante la represión económica y política en que han vivido y viven muchas de sus poblaciones y pueblos originarios” (Chaparro, 2008 pp. 143-148). Mientras en lugares como México la comunicación comunitaria sigue sin reconocimiento legal, para los países del giro a la izquierda, los medios comunitarios son ejes prioritarios de las nuevas políticas de comunicación.

En Bolivia, la regulación del fenómeno de las radios comunitarias se produce por primera vez en 2004, pero es en particular la Constitución de 2009 la que reconoce en su artículo 107 el apoyo del Estado a la radiodifusión comunitaria, lo que ha permitido que la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y Comunicación 164/2011 reserve un tercio del espectro a los medios alternativos –la mitad para medios comunitarios y la otra mitad específicamente para medios indígenas– (Ramos, 2012). En Ecuador, primero la reforma de la Ley de Radiodifusión y Televisión en 2002 y sobre todo los artículos 16 y 17 de la Constitución de 2008 igualaron a los medios comunitarios con los comerciales en derechos y obligaciones, aunque sin resultados si nos atenemos a la situación actual (UNESCO, 2011). La Ley Orgánica de Comunicación, aprobada finalmente en 2013, incluye el principio de reserva de un tercio del espectro para medios comunitarios. En ese mismo contexto hay que situar la Ley 18.232 del Servicio de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay de 2008 que garantiza la reserva del tercio del espectro para las radios y televisiones comunitarias. El principio de división en tercios aparece también en la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina de 2009, que reserva esa parte del espectro en radio y televisión para entidades sin ánimo de

TABLA 2
MEDIOS PÚBLICOS EN LOS PAÍSES ESTUDIADOS

País	Agencia	Televisión	Radio	Medios escritos	Otros
Argentina	Télam (1945)	Canal 7 (1951) > TV Pública (2009) Encuentro (2007) PakaPaka (2010) IncaaTV (2010)	Radio Nacional	-	Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (2009)
Bolivia	ABI Agencia Boliviana de Información	Bolivia Televisión (2009)	Radio Patria Nueva (2006)	<i>Diario Cambio</i>	
Brasil	Agência Brasil (2003)	TV Brasil (2008)	RadioBras	-	Empresa Brasil de Comunicação (2007)
Chile	-	TVN	-	-	-
Ecuador	ANDES Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica	Ecuador TV (2007)	Radio Pública del Ecuador (2008)	<i>El Telégrafo</i> (2008) <i>El Ciudadano</i> (2008)	-
El Salvador	-	Canal 10 (1964)	Radio Nacional de El Salvador	-	-

Nicaragua	-	Canal 6 (2011)	Radio Nicaragua	-	-
Paraguay	IP Paraguay	Telesión Pública del Paraguay (2011)	AM920 Radio Nacional	-	-
Perú	Andina (1981)	Canal 7 (1958) > TV Perú (2006)	Radio Nacional	<i>El Peruano</i>	IRTP Editora Perú (1981)
Uruguay	-	Canal 5 > Televisión Nacional de Uruguay (2002)	Uruguay 1050AM Clásica 650AM Babel 97.1	-	-
Venezuela	Venpres Agencia Bolivariana de Noticias (2005) Agencia Venezolana de Noticias (2010)	VTV (1964) ViveTV (2003) ANTV (2005) Telesur (2005) Ávila TV (2006) TVes (2007)	Radio Nacional de Venezuela (1936) YVKE Mundial Radio Radio del Sur (2010) VLC FM (2012)	<i>Correo del Orinoco</i> (2009) <i>Ciudad CCS</i> (2009) <i>Ciudad vlc</i> (2012)	SNMP CVR

Fuente: Elaboración propia.

lucro. En Chile, la Ley 20.433 de 2010 crea los “Servicios Comunitarios y Ciudadanos de Radiodifusión de Libre Recepción” y garantiza el acceso equitativo a las concesiones reservando para el tercer sector el final de la banda de FM, aunque la ausencia de reglamento ha impedido por el momento su entrada en funcionamiento (Asociación Mundial de Radios Comunitarias [AMARC], 2011). Sin embargo, Chile, junto con Paraguay y Brasil constituyen casos de reformas limitadas en el ámbito de los medios comunitarios porque mantienen importantes restricciones especialmente en la cobertura y en las posibilidades de financiación.

Hemos dejado para el final el caso venezolano, porque en él se produce una conexión directa entre la regulación de los medios comunitarios y su actuación como agentes políticos. Desde 2002, el decreto 1.521 de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público sin fines de lucro regulaba el funcionamiento de estos

TABLA 3
PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS POR LAS POLÍTICAS DE
COMUNICACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA

País	Creación/ reforma de medios estatales	Políticas que fomentan a los medios comunitarios	Medidas orientadas a regular medios privados Frecuencias y Medidas anticentración
Argentina	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	Sí	Limitada	No
Chile	Limitada	Limitada	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí
El Salvador	No	No	No
Nicaragua	Sí	No	No
Uruguay	Limitada	Sí	No
Paraguay	Sí	Sí (no fueron aprobadas por el Congreso)	Sí (no fueron aprobadas por el Congreso)
Venezuela	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

medios en Venezuela hasta la iniciativa popular que impulsó la Ley de Comunicación del Poder Popular en 2012 y que está a falta de la aprobación final por la Asamblea. En la exposición de motivos de la citada ley se explicita que:

Los medios de comunicación popular deben estar fielmente comprometidos con el impulso para la conformación y activación de las organizaciones del Poder Popular, a través de los Comités de Medios Comunitarios y Alternativos de los Consejos Comunales, así como con asociaciones, redes y movimientos municipales, regionales, nacionales o internacionales.

El caso venezolano muestra una peligrosa tendencia: la de la posibilidad de impulsar medios comunitarios que funcionen como aparatos paraestatales de comunicación, financiados con fondos públicos, organizados a partir de tejido comunitario en la sociedad civil pero destinados, en última instancia, a un control estructurado desde las organizaciones políticas de base.

CONCLUSIONES:

VIEJOS DEBATES, NUEVAS POLÍTICAS

En este trabajo hemos analizado el tema de las políticas de comunicación en América Latina y las transformaciones que, tanto en el nivel de discusión teórica como de práctica política, han experimentado los países de la región. Su objetivo ha sido contribuir a los estudios sobre esta cuestión general y, más específicamente, a subrayar una trayectoria a través de las continuidades, los cambios y las vinculaciones que este asunto ha evidenciado en la agenda latinoamericana.

Como puede observarse a partir del recorrido realizado, las políticas de comunicación tuvieron dos grandes momentos. Durante la década de 1960 y 1970, y en el marco de la escuela crítica de la comunicación, fueron una discusión principalmente teórica y desarrollada en el campo académico. De allí emergieron los diagnósticos de dominación y dependencia en los que se hallaba la comunicación y las propuestas de cambio para conseguir un nuevo equilibrio y mayor equidad mediante la apuesta por el pluralismo y la diversidad.

Sin embargo, a pesar de las múltiples y variadas recomendaciones que en aquel momento surgieron en torno a la democratización de la comunicación, éstas no consiguieron cuajar en el espacio de la acción política. La falta de voluntad política, los cambios en el discurso y en la dirección de las organizaciones internacionales (especialmente la UNESCO), la abierta oposición de la AIR y la SIP, y la puesta en marcha de la maquinaria privatizadora y el nuevo modelo desregulador que aplicaron los países de la región en casi todas las esferas, en paralelo con el clima intelectual de la época que revalorizaba el papel del mercado frente al Estado en los diversos campos de la economía (Gerchunoff & Llach, 1998), fueron las principales causas que truncaron su salto a la arena política. De esta manera, la discusión sobre las políticas públicas de comunicación y la configuración de sistemas nacionales de medios quedó arrinconada solo al espacio de reducidos círculos académicos y ausente de los debates políticos.

Al contrario de lo que sucedió en aquella época, en la actualidad, y fundamentalmente como consecuencia del triunfo en las elecciones de candidatos de izquierda en un escenario de experiencias más o menos populistas, las políticas de comunicación y el modelo de medios se han posicionado como parte del núcleo de reformas implementadas para revertir y dismantelar las herencia del neoliberalismo. En este nuevo contexto, la transformación regulatoria impulsada desde estos gobiernos y las voces que la apoyan han estado enmarcadas fundamentalmente por la recuperación discursiva de los diagnósticos y recomendaciones del pasado.

Hasta qué punto las políticas formuladas –y en proceso de elaboración– por los nuevos gobiernos autodenominados progresistas conseguirán los objetivos propuestos de una mayor democratización de la comunicación, es algo que deberá esperar la evaluación del tiempo. Por el momento, la polarización de las opiniones sobre los motivos que han impulsado las reformas y las consecuencias que traerán aparejadas es un terreno profundamente intrincado. En sus extremos continúan presentes los argumentos que evalúan estas transformaciones como una búsqueda del Estado y sus instituciones por conseguir mayor pluralismo y diversidad mediática frente a los que las consideran lisa y llanamente una operación directa de control estatal que atenta contra la libertad de expresión y busca acallar posiciones adversas. En el medio, los matices.

Las interrogantes para el futuro son muchas y complejas porque se mezclan al tiempo las intenciones de los actores económicos, políticos y sociales con los contextos políticos nacionales, de inserción regional e internacional y las lógicas industriales y tecnológicas globales. Todo ello plantea importantes debates y análisis para el futuro. Por una parte, la indagación sobre las condiciones y requisitos de una verdadera política de comunicación democrática –en la que la producción académica debería tener mucho que decir–, retomando las discusiones planteadas por la teoría crítica de la comunicación latinoamericana y actualizando las discusiones a los nuevos tiempos. Por otra parte, la evaluación sobre la forma en la que los cambios regulatorios auspiciados por las nuevas políticas de comunicación se vinculan con las actuales lógicas industriales y tecnológicas y los procesos de digitalización y convergencia. Simultáneamente, el examen y control de los procesos de implementación de las transformaciones propuestas por las nuevas normativas ante un escenario en el que los organismos de regulación y control jugarán un papel crucial, enfrentando el doble desafío de que las políticas no sean utilizadas por los gobiernos con el único objetivo de concentrar el poder, ni por los gigantescos grupos económicos de medios para convertirlas en letra muerta.

Estas son solo algunas de las cuestiones que se plantean para los próximos años. La singularidad de las actuales experiencias latinoamericanas de los países de la llamada “marea rosa”, que en términos de políticas de comunicación van a contracorriente de las tendencias observadas en la mayoría de los países, serán seguramente en el futuro una oportunidad única de evaluar el potencial de cambio de las políticas sobre la configuración y funcionamiento de los sistemas mediáticos y en cuanto a la calidad de las democracias en la región.

Bibliografía

- Aguirre, J. (1977). El proyecto RATELVE: diseño para una política de radiodifusión del Estado venezolano. *SIC*, 40, 513-516.
- Aguirre, J. (1978). Proyecto RATELVE. *Comunicación: Estudios Venezolanos de Comunicación*, 4 (17), 69-83.
- Aguirre, J. (2005). Democratizar la comunicación: el caso Venezuela. Aprendiendo de la adversidad. *Anuario ININCO*, 17 (1).

- Asociación Mundial de Radios Comunitarias-AMARC. (2011). *Informe Anual Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión 2010*. Montreal, Canadá: Autor.
- Anónimo. (1976). Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad*, 25, 116-139.
- Beasley-Murray, J., Cameron, M. & Hershberg, E. (2009). Latin America's left turn: An introduction. *Third World Quarterly*, 30 (2), 319-330.
- Becerra, M. (2011). La disputa y sus matices (Prólogo). En D. De Moraes (Ed.), *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación* (pp. 11-14). Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2009). *Los monopolios de la verdad: des-cifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Beltrán, L. R. (1970). *Communication in Latin America: Persuasion for status quo or for national development?* Tesis de doctorado no publicada. Universidad Estatal de Michigan, East Lansing, EE.UU.
- Beltrán, L. R. (1975). *Rural development and social communication: Relationships and strategies*. Cornell-CIAT International Symposium on Communication Strategies for Rural Development, Cali Colombia.
- Beltrán, L. R. (1976). Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos. *Nueva Sociedad*, 25, 4-34.
- Beltrán, L. R. (2008). Comunicación para la democracia en Iberoamérica: memoria y retos de futuro. *Perspectivas de la comunicación*, 1 (1), 145-158.
- Cameron, M. (2009). Latin America's left turns: Beyond good and bad. *Third World Quarterly*, 30 (2), 331-348.
- Capriles, O. (1996). *Poder político y comunicación*. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela/Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Cardoso, F. H. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Chaparro, M. (2008). Los escenarios europeo y latinoamericano. Medios comunitarios y ciudadanos. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (74), 143-148. Recuperado el 20 de abril de 2013

- de <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/experienciasgrabar.asp?idarticulo=1&rev=74.htm>
- Cleary, M. (2006). Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, 17 (4), 35-49.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Díaz, S. (15 de noviembre de 2004). La norma omite la radiotelevisión del sector público. *El Universal (Caracas)*. Recuperado el 20 de abril de 2013 de http://www.eluniversal.com/2004/11/15/apo_art_14158B.shtml
- Esteinou, J. (2000). El olvido de Armand Mattelart por la academia de comunicación mexicana. *PCLA*, 2 (1), 33-64.
- Exeni, J. L. (1998). *Políticas de comunicación: andares y señales para no renunciar a la utopía*. La Paz, Bolivia: Plural Editores/Friedrich Ebert Stiftung.
- Fox, E. (Ed.). (1989). *Medios de comunicación y política en América Latina: la lucha por la democracia*. México: Gustavo Gili.
- Fox, E. & Waisbord, S. (2002). *Latin politics, global media*. Austin, EE.UU.: University of Texas Press.
- Frank, A. G. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil*. Nueva York, EE.UU.: Monthly Review Press.
- Frau-Meigs, D. (2005). El retorno de los Estados Unidos al seno de la UNESCO: ¿flexibilidad o endurecimiento ante el fantasma de MacBride? *Quaderns del CAC*, (21), 101-111.
- Freire, P. (1969). *La educación como práctica de la libertad*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI.
- Gerchunoff, P. & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Gómez Germano, G. (2011). Gobiernos progresistas y políticas de comunicación. Una aproximación regional para provocar la reflexión. En A. Koschützke & E. Gerber (Eds.), *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra* (pp. 15-33). Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert/Stiftung.

- Hughes, S. & Prado, P. (2011). Media diversity and social inequality in Latin America. En M. Blofield (Ed.), *The great gap: Inequality and the politics of redistribution in Latin America* (pp. 109-146). Pennsylvania, EE.UU.: Pennsylvania State University.
- Kitzberger, P. (2010). The media activism of Latin America's leftist governments: Does ideology matter? *GIGA Working Paper*, 151.
- Lanzaro, J. (2008). *La "tercera ola" de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia. Estudio/Working Paper 91*. Montevideo, Uruguay: Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- León Duarte, G. A. (2006). *Sobre la investigación de la comunicación en América Latina: estrategias y prácticas de la comunicación hoy*. Tesis de doctorado no publicada. Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, Barcelona, España.
- Levitsky, S. & Roberts, K. (2011). Introduction: Latin America's "left turn": A framework for analysis. En S. Levitsky & K. Roberts (Eds.), *The resurgence of the Latin American left* (pp. 1-30). Baltimore, MD, EE.UU.: The Johns Hopkins University Press.
- Marques de Melo, J. (1985). La investigación latinoamericana en comunicación. *Chasqui*, 11, 4-11.
- Marques de Melo, J. (2004). Los tiempos heroicos: la formación de la comunidad latinoamericana de ciencias de la comunicación. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 1 (1), 10-21.
- Marques de Melo, J. (2009). *Pensamiento comunicacional latinoamericano. Entre el saber y el poder*. Sevilla/Zamora, España: Comunicación Social.
- Mastrini, G. & Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Prensa y Sociedad/Prometeo Libros.
- Mattelart, A. (1970). Críticas a la "communication research". *Cuadernos de la Realidad Nacional* (edición especial), 3, 11-22.
- Mattelart, A. (1973). *La comunicación masiva en el proceso de liberación*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Argentina.
- Natanson, J. (2010). Medios y "nueva izquierda": algunos apuntes impresionistas. En O. Rincón (Ed.), *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina* (pp. 15-21). Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert/Stiftung.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (1979). *Documents de la Commission Internationale d'Étude des Problèmes de la Communication CC-79/WS/128*. París, Francia: Autor.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO. (2011). *Análisis del desarrollo mediático en Ecuador 2011*. Quito, Ecuador: Autor.
- Panizza, F. (2008). La marea rosa. En M. Alcántara Sáez & F. García Díez (Coords.), *Elecciones y política en América Latina* (pp. 19-39). México: Instituto Electoral del Estado de México/Sociedad Mexicana de Estudios Electorales/Miguel Angel Porrúa.
- Paramio, L. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 205, 62-74.
- Pasquali, A. (1963). *Comunicación y cultura de masas: la masificación de la cultura por medios audiovisuales en las regiones subdesarrolladas. Estudio sociológico y comunicacional*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Petkoff, T. (2005). Las dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 197, 114-128.
- Pousadela, I. M. (2010). Introducción. En P. Alegre (Ed.), *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno* (pp. 9-27). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Quirós Fernández, F. & Segovia, A. (1996). La Conferencia de San José de Costa Rica (1976). *Cuadernos de Información y Comunicación*, 2, 63-80.
- Ramírez Gallegos, F. (2006). Mucho más que dos izquierdas. *Nueva Sociedad*, 205, 30-44.
- Ramos, J. (2012). *Redes para el cambio social. Legislación, políticas y procesos de estructuración de medios alternativos en Bolivia*. Salamanca, España: Seminario de Investigación Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Roberts, K. (2012). *WP/08 The politics of inequality and redistribution in Latin America's post-adjustment Era*. Helsinki, Finlandia: Instituto Universitario Mundial para la Investigación del Desarrollo Económico de las Naciones Unidas.
- Rodrigues Dias, M. A., Lee, J. A. R., Nordenstreng, K. & Wiio, O. A. (1978). *Los consejos nacionales de política de la comunicación*.

- Principios y experiencias*. París, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Rodríguez Garavito, C. & Barrett, P. (2004). ¿La utopía revivida? Introducción al estudio de la nueva izquierda latinoamericana. En C. Rodríguez Garavito, P. Barrett & D. Chávez (Eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (pp. 15-65). Buenos Aires, Argentina: Norma.
- Schamis, H. (2006). Populism, socialism, and democratic institutions. *Journal of Democracy*, 17 (4), 20-34.
- Schiller, H. I. (1975). Communication and cultural domination. *International Journal of Politics*, 5 (4), 1-127.
- Sinclair, J. (1999). *Latin American television. A global view*. Nueva York, EE.UU.: Oxford.
- Tremblay, G. (2005). El Informe MacBride, siempre de actualidad. *Quaderns del CAC*, 21, 21-22.
- Velasco Alvarado, J. (1974). *Plan Inca: elaborado por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, antes del 3 de octubre de 1968: mensaje a la nación*. Lima, Perú: Editorial Inti-Kollaw.
- Verón, E. (1968). *Conducta, estructura y comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Jorge Álvarez.
- Waisbord, S. (2011). Between support and confrontation: Civic society, media reform, and populism in Latin America. *Communication, Culture & Critique*, 4, 97-117.
- Williamson, J. (1990). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, D.C., EE.UU.: Institute for International Economics.
- World Press Freedom Committee-WPFC. (1981). *Declaration of Talloires*. Talloires, Francia: Autor.