

Variaciones en la legislación de medios en América Latina y sus determinantes

Philip Kitzberger
UTDT/CONICET
pkitzberger@utdt.edu

Versión presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, 22-24 de Julio de 2015

No citar sin permiso del autor

INTRODUCCIÓN

En América Latina, la coexistencia de democracias políticas ininterrumpidas y escenarios de un mayor y más concentrado poder (real o percibido) de actores mediáticos en la formación de la opinión, ha resultado en una serie de cuestionamientos sin precedentes de la cuestión del rol democrático de los medios de comunicación. Más allá de sus orígenes en la sociedad, esta politización ha estado indisolublemente ligada al ascenso de los gobiernos de la llamada “nueva izquierda”.

En sentido contrario a las orientaciones de política de comunicación prevalecientes –mayormente inclinadas a preocupaciones de eficiencia y convergencia tecnológica– estas experiencias gubernamentales han impulsado agendas regulatorias –normativamente fundadas en diagnósticos de dominio elitista y/o concentración de la propiedad– que enfatizan el rol del estado en detrimento de lógicas comerciales en el sector de los medios de comunicación.

En algunos casos, como los de Chile y Brasil, estos impulsos reformistas no han prosperado o no conseguido alterar sustantivamente los marcos regulatorios preexistentes. En otros casos, como los de Argentina (2009), Bolivia (2010, 2011), Ecuador (2013), Uruguay (2007, 2014), Venezuela (2004), estos procesos han cristalizado en importantes reformas legales.

A su vez, dentro del conjunto de nuevas leyes regulatorias que afectan al sector de los medios existen notorias diferencias en cuanto a qué y cómo se pretende regular. Esta variación se presenta tanto el ámbito¹ regulado como los instrumentos que utiliza. Pero más allá de las múltiples diferencias, algunos observadores han detectado que el conjunto de las reformas legales puede ser dividido en dos grandes subgrupos atendiendo a la variación en el énfasis regulatorio. De un lado, pueden colocarse los casos de la Argentina y el Uruguay, donde el énfasis está puesto en regular la estructura del sistema de medios en función de objetivos como la desconcentración de la propiedad y la promoción de lógicas alternativas al mercado estimulen la diversificación de voces. Del otro lado, en las recientes legislaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela, la preocupación

¹ La definición del objeto es muy diversa en cuanto a los soportes afectados: telecomunicaciones, sector radiotelevisivo, sector audiovisual, comunicación.

central reside en la regulación de los contenidos que circulan a través de los medios. (Badillo et al 2015, Becerra, 2014, Gómez Germano 2011, Mauersberger 2011: 11)

En contraste con la legislación de los países andinos, las leyes regulatorias sancionadas en los países rioplatenses no establecen, en consonancia con estándares internacionales, exigencias previas sobre calidad de la información como veracidad, oportunidad y adecuación. Para tratar posibles afectaciones de derechos por emisión de contenidos, éstas se limitan a mecanismos de recomendación no-vinculantes y asesoramiento jurídico.

El presente trabajo se propone como objetivo explicar la mencionada variación de resultados regulatorios.² Para dar cuenta de los tres grupos de resultado (reformismo marginal o abortado, reformas orientadas a regular la estructura, reformas orientadas a regular contenidos) se reconstruirán las trayectorias y procesos antecedentes atendiendo a los siguientes factores: (i) relaciones de fuerza legislativa y opciones coalicionales; (ii) origen, alineamiento, fortaleza organizativa y cohesión de la sociedad civil movilizada durante el período reformista; (iii) trayectorias de régimen (presencia o ausencia de pasado autoritario); (iv) relación del gobierno con organismos internacionales (especialmente la OEA y la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos).

LAS LEYES DE MEDIOS

Un examen de las principales experiencias de la izquierda en el gobierno revela una importante producción legislativa pertinente a la regulación del sector de los medios de comunicación. La tabla 1 sintetiza las principales reformas legales que tuvieron lugar.

² Debe advertirse que este trabajo se limita a los resultados legislativos.

Tabla 1: Principales reformas legales

Argentina	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual [LSCA] (2009).
Brasil	Lei 11678 (2008). Crea EBC (Empresa brasileira de comunicación). Lei 12485 (2011). Regula servicios de tv por suscripción.
Bolivia	Constitución Política del Estado [CPE] (2009). Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación [LGTTIC] (2011). Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación [LRD] (2010)*.
Chile	Ley 20433 (2010). Crea servicios de radiodifusión comunitaria.
Ecuador	Constitución Política del Estado [CPE] (2008). Ley Orgánica de Comunicación [LOC] (2013).
Uruguay	Ley de Radiodifusión Comunitaria [LRC] (2007). Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual [LSCA] (2014).
Venezuela	Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000) Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión [LRSRT] (2004). Ley de Responsabilidad Social de Radio, Televisión y Medios Electrónicos [LRSRTME] (2010).

Fuentes: Mastrini 2013 y datos propios.

* La ley no se restringe al ámbito mediático pero contiene regulaciones de contenido de medios.

En términos generales puede sostenerse que este conjunto de iniciativas responde a un origen común. Respuesta al escenario de concentración y extranjerización legadas del neoliberalismo y la movilización social de viejas y nuevas demandas posibilitada por la continuidad democrática e impulsada por el giro político más reciente (Becerra 2014, Badillo et al 2015)

En todas estas reformas pueden reconocerse ciertos objetivos e instrumentos o dispositivos de política. En primer lugar, aparecen dispositivos estructurales normativamente informados en objetivos de promoción democrática y de la libertad de expresión.³ A estos dispositivos pertenecen las restricciones a la concentración (de la propiedad y de las audiencias) o a formas de propiedad cruzada y los instrumentos (entre ellos las delimitaciones en el reparto de espectro) destinados a promover la existencia de medios gobernados por lógicas no comerciales. En segundo lugar pueden identificarse orientaciones genéricamente orientadas a la protección de ciertos bienes sociales. Casi todos los casos adoptaron instrumentos (de inspiración europea) como el establecimiento de cuotas de programación de producción nacional que responden a políticas de protección industrial y a preocupaciones de nacionalismo cultural (poco sorprendentes en una región que ha estado a la sombra de las industrias culturales norteamericanas). Otros

³ El supuesto normativo es aquí que la diversidad y el pluralismo requieren de una intervención positiva (y no de un amera abstención) por parte del estado.

dispositivos se vinculan a la protección de derechos de las audiencias o la minoridad, encarnados en regulaciones de contenido del estilo de las franjas horarias. Por último, y en contraste con las mencionadas regulaciones de contenido, se detectan también dispositivos de regulación de contenidos de carácter heterónimo en la medida que difieren de los estándares normativos comúnmente aceptados internacionalmente.

Tabla 2: Resultados de política: Reformas legales y dispositivos regulatorios

	Market de-concentration devices	Plurality and access devices	Cultural protection devices	Personal rights protection devices	Heteronomous content regulation
Argentina	LSCA 2009	LSCA 2009	LSCA 2009	LSCA 2009	-
Bolivia	LGTTIC 2011	CPE 2009 LGTTIC 2011	-	-	<i>LRD 2010</i>
Brasil	-	L.11678/2008 (EBC)	L.12485/2011 (tv de pago)	DM 2007*	-
Chile	-	L.20433/2010	-	-	-
Ecuador	CPE 2008 LOC 2013	CPE 2008 LOC 2013	LOC 2013	LOC 2013	<i>CPE 2008 LOC 2013</i>
Uruguay	LSCA 2014	LRD 2007 LSCA 2014	LSCA 2014	LSCA 2014	-
Venezuela	-	LOT 2000	LRSRT 2004	LRSRT 2004	<i>LRSRT 2004</i>

*Si bien no a través del congreso, un Sistema de clasificación indicativa de contenidos fue sancionado a través de un decreto del Ministerio de Justicia (DM) en 2007.

La tabla 2 condensa los tipos de dispositivo regulatorio presente en las recientes reformas legales y constitucionales. Pueden en ella distinguirse tres grupos distintos. Argentina y Uruguay han avanzado reformas regulatorias generales que cubren los distintos dispositivos internacionalmente legitimados. Chile y Brasil han avanzado estas agendas pero en forma parcial o marginal. Chile se limitó a una ley que reconoce la radiodifusión comunitaria pero que limita su existencia en los márgenes en un sistema de medios en que priman el mercado y el elitismo. Brasil logró crear un sistema de medios públicos federal previamente inexistente e introdujo una política de cuota de protección nacional en la regulación de la televisión por suscripción, pero los anuncios del ejecutivo en cuanto a la sanción de un nuevo marco regulatorio nunca traspusieron las oficinas del Planalto. Venezuela, Bolivia y Ecuador, si bien incorporaron en diferente medida dispositivos estructurales y medidas proteccionistas, comparten la presencia de las

regulaciones de carácter heterónomo. La LGTTIC de Bolivia y la LOC ecuatoriana incorporaron –en lo que constituye un caso de difusión de políticas– los criterios sobre participación de espectro como algunas limitaciones a la concentración mediática. Sin embargo, el énfasis regulatorio en los países andinos está puesto en controles de contenido (Gómez Germano 2011: 29; Badillo et al 2015: 110). Aquí hemos adjetivado a estos controles como heterónomos en tanto se alejan de los estándares internacionalmente aceptados en materia de regulación de contenido.

LAS TRAYECTORIAS DE LA REFORMA LEGAL

Las tipologías que distinguen dicotómicamente entre izquierdas “populistas” y “socialdemócratas” no resultan útiles para dar cuenta de la variación de resultados legislativo-regulatorios. En el conjunto de las experiencias gubernamentales de izquierda sudamericana pueden distinguirse analíticamente tres grupos. Brasil y Chile constituyen casos de reformas fallidas o marginales. Argentina y Uruguay sancionaron leyes orientadas primordialmente a la desconcentración del mercado mediático, al pluralismo y al acceso a los medios utilizando dispositivos regulatorios en consonancia con los estándares internacionales sobre libertad de expresión. Por último, Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten el haber sancionado leyes portadoras de dispositivos de regulación de contenidos heterónomos o reñidos con los estándares internacionalmente aceptados.

En lo que sigue se intentará explicar dicha variación de resultados por medio de la reconstrucción de los procesos de reforma legal, donde la hubo, o de los obstáculos a las iniciativas reformistas, donde éstas fracasaron. Las reconstrucciones harán énfasis en los determinantes arriba desarrollados: las relaciones de fuerza legislativa y la naturaleza de las coaliciones gubernamentales, la conformación de la sociedad civil, procesos de difusión, las trayectorias de régimen y las relaciones de los gobiernos reformistas con ciertos organismos internacionales.

Argentina y Uruguay. En octubre de 2009, promediando la segunda administración kirchnerista, se aprobó la LSCA en reemplazo de la ley de medios legada por el régimen autoritario en Argentina. Uruguay, por su parte, sancionó una Ley de Radiodifusión Comunitaria en 2007, durante el tercer año de la primera presidencia de Tabaré Vázquez. En diciembre de 2014, a pocos días de finalizar el mandato presidencial de José Mujica, se sancionó la Ley 19307, llamada, al igual que en la Argentina, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La homonimia no es casual. Ambos marcos legales comparten enormes semejanzas en cuanto a sus objetivos, sus alcances y sus dispositivos regulatorios. Ambos han sido elogiados como modelo normativo por los organismos internacionales. El énfasis regulatorio de los mismos está puesto en regular la estructura mediática en función de promover la diversidad en el acceso y limitar la concentración de la propiedad de los medios. Para ello disponen limitaciones a las orientaciones de mercado a través de la fijación de topes en el número de licencias acumulables por persona legal tanto para la explotación del espectro radioeléctrico como para los servicios por suscripción. Argentina, dado el tamaño de su mercado, agrega restricciones a la propiedad cruzada y diferentes topes a los porcentajes de servicios de suscripción por cable y de dth. No obstante, a ambas legislaciones subyace la premisa de que la competencia de mercado no asegura la libertad de expresión. La LRC uruguaya fue pionera en legalizar al sector comunitario y en reconocer al sector privado no-comercial como actor del sector comunicativo buscando igualar sus oportunidades de acceder a licencias de radio y televisión. La idea de reservar porciones del espectro radioeléctrico para el sector comunitario, alterando la lógica prevaleciente de adjudicación de frecuencias, fue luego adoptada por la ley argentina. De este modo, la LSCA de Argentina establece tres tipos de actores: públicos o estatales, privados con fines comerciales y privados sin fines de lucro. Le asegura de este modo un número de licencias a medios estatales (nacionales, provinciales o municipales) y reserva hasta un tercio del espectro para emisoras no comerciales. Similar tripartición sería luego adoptada por la LSCA uruguaya. El mecanismo no pretende eliminar sino limitar el peso de la lógica de mercado en el sector en función de valores políticos y sociales. Este dispositivo orientado a diversificar el tipo actores fue elogiado desde organismos internacionales como mecanismo útil para

delinear los deberes positivos de los estados en términos de asegurar la pluralidad de puntos de vista requeridos por la libertad (democrática) de expresión (IACHR 2010?).

Las reformas legales en cuestión también produjeron importantes novedades en lo concerniente al diseño institucional. Las agencias regulatorias creadas se apartaron en su composición del dominio exclusivo del Poder Ejecutivo e incluyeron en sus directorios o consejos a representantes de las minorías y/o de los diversos actores involucrados.

En cuanto a la regulación de contenidos, las reformas legales de los países rioplatenses se limitaron a establecer restricciones aceptadas internacionalmente como las referidas a cuestiones de protección de los derechos del niño. Por su parte, ambas LSCA establecieron defensorías del público/audiencias encargadas de recoger y procesar quejas relativas a los derechos de las audiencias sin que medien sanciones directas a los licenciarios.

El sendero que condujo a estos resultados legislativos exhibe una combinación de movilización social, oportunidades políticas y procesos de aprendizaje transnacional (difusión).

Ninguno de los dos gobiernos incluyó la cuestión de la reforma mediática en su agenda de gobierno inicial. Kirchner optó inicialmente por una estrategia de acomodación con el poderoso Grupo Clarín (Kitzberger 2014). Más allá de los documentos programáticos del Frente Amplio donde el tema aparecía, Tabaré Vázquez asumió una actitud inicial cautelosa y pragmática (Kaplún 2011). Sin embargo, en ambos casos, el cambio gubernamental señaló una oportunidad que operó como incentivo para la movilización de los sectores sociales comprometidos con la agenda reformista.

En Argentina, hacia 2004, diferentes grupos de la sociedad civil percibían que el contexto político había cambiado. Dicha percepción funcionó como un incentivo para formar una coalición amplia con una agenda unificada para el caso de que se presentara la oportunidad. Organizaciones de radios comunitarias, profesionales de medios, sindicatos, facultades de comunicación y otros grupos de la sociedad civil comenzaron a reunirse en forma regular y conformaron la Coalición para la Radiodifusión democrática (CRD). Pese a las relaciones pragmáticas con algunos de los grandes grupos de medios, algunas primeras medidas gubernamentales y decisiones judiciales bajo la primera presidencia kirchnerista supusieron progresos hacia la legalización y reconocimiento

público de los actores no comerciales. Pero más decisiva fue la temprana apertura de Kirchner hacia el movimiento de derechos humanos y su agenda. Dicha señal promovió que, pese a las grandes diferencias entre los diferentes grupos, se lograra encuadrar el problema de la regulación de los medios como un problema de derechos humanos y democracia, facilitando la redacción de un acuerdo mínimo, los llamados “21 Puntos básicos por el derecho a la comunicación”. A la vez, la CRD contó con el apoyo decisivo de los organismos de derechos humanos que gradualmente ganaron en influencia y acceso a los despachos gubernamentales. Especialmente las líderes de la Asociación Madres de Plaza de Mayo y de Abuelas de Plaza de Mayo ayudaron a los miembros de la coalición a contactar con funcionarios del Ejecutivo y con legisladores oficialistas. Finalmente, hacia el final de su presidencia, los representantes de la CRD fueron recibidos por Kirchner y obtuvieron algunas promesas a futuro. (Busso y Jaimes 2011, Mauersberger 2012)

En el caso uruguayo, el proyecto de la LRC fue redactado por una coalición de composición muy similar de la que participaron organizaciones vinculadas al sector de los medios (AMARC Uruguay, APU), la Facultad de Comunicación de la Universidad de la República, sindicatos y organizaciones vinculadas a los DDHH (Gómez Germano 2009). En este caso, más que una apertura política desde el gobierno, el impulso de estos actores sociales se vio facilitado por la existencia de vínculos orgánicos con las diferentes facciones del Frente Amplio en el gobierno desde 2005.⁴ (CFR PRIBBLE)

La integración del movimiento de DDHH en las coaliciones reformistas tuvo importantes consecuencias en ambos países. La centralidad de estos movimientos en el tejido de la sociedad civil de Argentina y Uruguay constituye un legado del carácter fuertemente represivo de las experiencias autoritarias de los años setenta. Su prestigio y legitimidad pública contribuyeron a movilizar a sectores más amplios de la sociedad, especialmente en la Argentina. La naturaleza de las luchas históricas del movimiento determinaron, a su vez, fuertes conexiones transnacionales y vínculos con organismos como la CIDH. El peso de este movimiento y sus estrategias en la región rioplatense contribuyeron a que los reclamos por la democratización del sector de los medios –como

⁴ A nivel subnacional, el FA contrala el Departamento de Montevideo desde 1990. Este antecedente contribuyó al proceso de *scaling* de la coalición reformista.

muchas otras demandas sociales- se organizaran en el lenguaje de los derechos y se articularan en torno a la noción de libertad de expresión, encuadres que, a su vez, ajustaron las agendas de los movimientos a los estándares internacionales. Esta conformidad hizo que los proyectos de reforma recibieran elogios de las organizaciones internacionales, lo que a la vez confirió legitimidad pública a los mismos. Esta legitimidad no solo ayudó a ganar apoyos y a contrarrestar las críticas en el debate público. Más importante aún, estimuló a los gobiernos a abrazar los proyectos pese a la despiadada oposición de los grandes actores mediáticos. (Loreti entrevista)

Estos mecanismos de refuerzo mutuo también operaron entre las dos márgenes del Río de la Plata, dada la proximidad geográfica, cultural y la existencia de lazos y redes interpersonales. “Argentina integró partes de la reforma uruguaya [LRC 2007] en su ley comprensiva [LSCA 2009], la cual Uruguay, a su vez, toma ahora como modelo para sus reformas ulteriores [LSCA]” (Mauersberger 2011: 14).

La formación y movilización de coaliciones reformistas amplias, no limitadas organizaciones específicas del sector mediático-comunicativo fue facilitada por los mencionados encuadres en términos de derechos y por el hecho de que en ambos casos persistían los marcos legales y regulatorios del sector legados por las últimas dictaduras. La ley de medios vigente en la Argentina, redactada en el lenguaje de la doctrina de la seguridad nacional, había sido sancionada en 1980 por el régimen autoritario. En tal sentido, la contraposición entre la necesidad de una “ley de la democracia” frente a la “ley de la dictadura” tuvo un fuerte efecto movilizador. En Uruguay, por su parte, pese al regreso del poder civil en 1985, la regulación de las comunicaciones permanecía en la órbita del ministerio de defensa.

El conflicto agrario de 2008 en Argentina culminó la fase de entendimiento pragmático del gobierno con el Grupo Clarín e inició la confrontación con los grandes medios. En este contexto, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner se aproximó a la CRD y confió en su trabajo previo para la elaboración de un proyecto de ley a ser enviado al congreso. Los puentes previamente tendidos facilitaron la aproximación. La apertura de un período de debates del proyecto en diversos foros públicos expandió los apoyos de la coalición a sectores más amplios de intelectuales, estudiantes, personalidades de la cultura, los medios, el periodismo y la educación, aglutinados por la

percepción del carácter sesgado de cobertura mediática del conflicto con los productores agropecuarios. Esta percepción compartida y amplificadas por el discurso gubernamental durante y después del conflicto agrario, cristalizó en un consenso más amplio en torno del excesivo poder mediático del Grupo Clarín y la necesidad democrática de establecer límites antimonopólicos en el sector.

Al mismo tiempo, luego la derrota parlamentaria del gobierno que cerró el conflicto agrario a mediados de 2008 la oposición política y el Grupo Clarín estimaron que el proyecto de ley no sería aprobado por el congreso. Consecuentemente optaron por deslegitimar la iniciativa en términos de un mero artefacto destinado a “controlar” o “amordazar” a los medios “independientes” propio de los populismos autoritarios y se abstuvieron de debatir el proyecto. Sin embargo, se trató de un cálculo erróneo de la correlación de fuerzas. Con las elecciones del 2007 el gobierno había construido una mayoría de 130 sobre 257 miembros en la Cámara de Diputados. El conflicto agrario redujo efectivamente el bloque oficialista a unos 110 miembros. Sin embargo, la radicalización de la agenda política que siguió al llamado conflicto del campo –de la cual la LSCA constituyó probablemente el ejemplo más prominente- permitió al gobierno expandir su coalición legislativa incluyendo a partidos de izquierda no-kirchneristas y otros grupos menores. De hecho, el proyecto de ley obtuvo 147 votos en la cámara baja, 105 del bloque oficialista al que se sumaron 42 votos de aliados circunstanciales principalmente de la izquierda. En el Senado el proyecto fue aprobado con 44 votos a favor y 24 en contra.

En Uruguay el proceso político que condujo a las reformas legales ha sido más gradual y menos polarizado. La experiencia del FA suele ser catalogada, junto con los gobiernos del PT en Brasil y los del PSCH en Chile, como una izquierda partidario-institucional moderada. Sin embargo, los gobiernos frenteamplistas se distinguen de sus pares por el hecho de haber contado con mayorías absolutas propias en el legislativo que operan como bloque disciplinado que contiene a toda la izquierda, librando al partido gobernante de la necesidad de hacer compromisos parlamentarios o compartir el poder con partidos no pertenecientes a la izquierda (Levitsky y Roberts 2011). Llamativamente, tanto la LRC, en 2007, como la LSCA, aprobada en Diputados en 2013 y en el Senado en 2014, fueron votadas por la totalidad del bloque frenteamplista y el voto en contra de la

totalidad de los legisladores de la oposición. Si bien participaron en rondas de consulta previas, las organizaciones empresariales del sector terminaron oponiéndose enfáticamente a las reformas legales, a las que han denunciado como contrarias a la libertad de prensa e inconstitucionales. Pese al corte entre gobierno y oposición y a las denuncias desde los medios y oposición con similares estridencias y argumentos, la ausencia de un actor mediático dominante potencialmente afectado en sus intereses en igual magnitud que en el caso argentino, parece explicar la comparativamente menor polarización.

Brasil y Chile. En estos dos casos lo que reclama explicación es el fracaso para promover reformas. En Chile, los gobiernos de la Concertación presididos por el partido socialista no han desafiado el statu-quo. Bajo las administraciones de Lagos y Bachelet no se ha tocado el marco regulatorio heredado de la dictadura que enmarca la actividad de los medios de comunicación estrictamente como una actividad de mercado. El camino de la Concertación al gobierno ha sido el de la opción por la acomodación a las reglas institucionales legadas por el régimen autoritario y el compromiso con los actores económicos establecidos, los grandes medios entre ellos. Si bien en 2010 se sancionó una ley que otorga reconocimiento legal a las radios comunitarias, su carácter restrictivo hace dudar de su efectividad respecto de los objetivos de pluralismo y acceso. La ley preserva una porción de la concesión de frecuencias de criterios económicos, sin embargo se trata de un segmento insignificante (4%). Adicionalmente, los bajísimos límites de potencia de transmisión autorizados y las restricciones a la venta de anuncios publicitarios hacen un cambio en el altamente comercializado paisaje mediático chileno improbable (Mauersberger 2011). Como también puede constatar en la transición a la televisión digital en la que los actores establecidos logrado preservar sus posiciones, la izquierda gubernamental chilena se ha movido en un campo sumamente restringido, aceptando el veto tácito de la derecha y desoyendo a los actores sociales que reclaman reformas (Gumucio 2011).⁵

5 Si bien Bachelet ha sido personalmente más receptiva en relación a las demandas reformistas, no ha logrado imponerse a los reparos de los miembros de su propio gabinete preocupados por la gobernabilidad y las elecciones (Gumucio 2011)

El caso de Brasil está similarmente limitado por severas restricciones político-institucionales y mediáticas. Sin embargo, debido al compromiso histórico del PT con las demandas de democratización de los medios y sus lazos con el movimiento reformista, ausente en la contraparte chilena, su performance desplegó algunos matices e intentos más sonoros por superar los obstáculos (Kitzberger 2013, 2014). Durante las dos presidencias de Lula y la primera de Rousseff la intención de sancionar un nuevo marco regulatorio ha sido periódicamente verbalizada, sin embargo, los bocetos de proyecto jamás traspusieron las oficinas del Poder Ejecutivo. La correlación de fuerzas en el congreso es la clave explicativa central para comprender por qué la reforma legal no ha sido una opción política para las administraciones petistas. El diseño institucional que combina presidencialismo, federalismo y un sistema electoral proporcional de lista abierta para la cámara baja tiene importantes efectos fragmentadores sobre la representación partidaria, forzando a los gobiernos federales a formar amplias y pragmáticas coaliciones legislativas. Los gobiernos liderados por el PT no han sido la excepción a la regla. En 2003 el PT obtuvo 91 sobre 513 bancas en la cámara de diputados. Siendo el bloque legislativo se limitaba al 17.7% de los escaños. En el senado, el partido del presidente constituía el tercer bloque con 14 sobre 81 bancas (17.3%). Sumando a los partidos aliados de izquierda, el gobierno conseguía aproximadamente un 30% de la cámara baja. Esta correlación de fuerzas no cambió significativamente bajo las dos subsiguientes presidencias. En consecuencia, adecuándose a las reglas del “presidencialismo de coalición”, tuvo que construir una base parlamentaria amplia de entre 8 y 12 partidos, muchos de ellos pragmáticos, algunos inclusive conservadores. “Bajo las dos administraciones de Lula el PT tuvo el número más bajo de representantes legislativos entre todos los partidos progresistas entonces en el gobierno en América Latina”.

Si este rasgo constituye una barrera para las agendas de reforma en general, en el ámbito de los medios los obstáculos se incrementan dados los estrechos lazos entre élites políticas y poderes mediáticos. Dichos lazos comenzaron a tomar forma bajo la presidencia de Sarney. De la mano del nombramiento de Antônio Carlos Magalhães, un político conservador del estado de Bahia y estrecho amigo del propietario de Globo, como ministro de comunicaciones, Sarney distribuyó 1028 licencias radiotelvisivas como

forma de negociar apoyos, especialmente en vísperas de la asamblea constituyente de 1988, durante la cual 91 miembros del congreso obtuvieron licencias. De esta forma, una nueva estructura de poder, conocida en Brasil como “coronelismo electrónico”, basada en el entrelazamiento entre oligarquías políticas estaduais y grandes conglomerados comenzó a consolidarse. Sarney y Magalhães constituirían los ejemplos arquetípicos, en tanto construyeron, en Maranhão y Bahia respectivamente, grupos de medios locales que, afiliándose a la Rede Globo, se aseguraron la prevalencia de las audiencias. Esta modalidad se convertiría en el patrón dominante. En los años noventa, en 12 de 21 estados, las principales estaciones televisivas, propiedad de oligarcas locales, funcionaban como afiliadas a la Rede Globo. (Porto 2012)

Desde 1988 a la fecha un número significativo de legisladores sido portador directo o indirecto de licencias pese a la existencia de una prohibición constitucional. En 2005, 51 diputados federales eran licenciarios. En 2007, 23 senadores fueron identificados como titulares de licencias. Observadores consideran la existencia de una llamada “bancada da mídia”, la cual estiman, sumando formas de propiedad indirecta (testaferrismo), en alrededor del 30% de miembros del congreso.⁶

Dado el sistema electoral de lista abierta, se suma a estos lazos directos, el control que los medios de comunicación controlados por élites locales ejercen sobre las carreras políticas. Dicha presión debe ser sumada a las chances de aprobar reformas regulatorias del sector mediático en el congreso.

Estos entrelazamientos se reproducen a nivel de las comisiones parlamentarias. En 2003, 16 de los 51 miembros (incluido el presidente) de la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicaciones e Informática (CCTCI) de la cámara baja eran titulares de 37 licencias. (Lima 2006)

A la fecha, los legisladores del PT y sus aliados en la izquierda no participan de estas prácticas de clientelismo electrónico. Entre los miembros de los demás partidos de la base aliada, sin embargo, ha sido muy común. En las declaraciones patrimoniales registradas en 2011, 59 de 513 diputados declararon licencias, un 11,5%. De los 140

⁶ Entrevistas del autor con dos Santos, José, Lima. De acuerdo al proyecto Donos da Mídia, al margen de las 68 licencias detentadas por legisladores federales, existen unas 270 concesiones controladas por funcionarios electivos.

<http://donosdamidia.com.br/levantamento/politicos> [consultado el 10/9/2012]

legisladores que representan la suma de los tres principales partidos aliados (PMDB, PR, PDT), 21 son concesionarios, representando el 15%, por encima del promedio de la cámara.⁷

Dadas estas poderosas barreras institucionales, las estrategias de reforma radical no parecen constituir una opción viable. A semejanza de las experiencias argentina y uruguaya, la estrategia inicial de Lula de cara a los grandes grupos de medios fue la acomodación. Pero en contraste a los Kirchner, incluso después de la cobertura hostil al gobierno durante el escándalo del Mensalão la estrategia no viró hacia la confrontación frontal (Kitzberger 2014).

En el caso de Brasil, la relación con los actores de la sociedad civil también parece haber operado como un espejo invertido en relación a la Argentina. El kirchnerismo, como izquierda en ascenso sin vínculos previos con actores sociales organizados y sin credenciales, tuvo que cortejar a los movimientos sociales. En contraste, Lula y el PT en el gobierno, dados sus credenciales históricas y sus lazos organizativos, tuvo incentivos opuestos en relación a los movimientos sociales. Lula contaba con el apoyo de estos actores desde el inicio y arribó al gobierno en un momento de movilización social descendente. Kirchner asumió la presidencia aislado de apoyos y en un momento de alta movilización, lo que engendró la presión por enviar señales a estos sectores con agendas más radicales para obtener apoyos y gobernabilidad. El PT en el gobierno contó con variadas fuentes para evitar defecciones de aliados históricos entre los movimientos sociales pese a la marginalización de sus demandas de la agenda gubernamental. Los lazos interpersonales, la identidad simbólica, el liderazgo de Lula y la distribución de cargos se cuentan entre los principales (Gómez Bruera 2013). El capital simbólico del presidente lo autorizó a pedir “paciencia”. Los activistas comprometidos con la democratización de los medios internalizaron los obstáculos existentes a nivel del “sistema político de Brasil” y del poder de la “grande mídia” a la vez que muchos de ellos manifestaban confiar en el camino gradual Lula y en su sentido de la oportunidad (Página 12 28/4/2014, Entrevista Sanches)

Pero la persistencia de los lazos del PT con los activistas por la democratización mediática no se produce al precio de su completa neutralización. Este hecho, en contraste

⁷ <http://www.transparencia.org.br/> (consultado el 14/9/2012)

con la gran desconexión de la izquierda gubernamental chilena con las agendas reformistas, explica avances en ciertos ámbitos de menor resistencia y la presencia de ciertas estrategias gubernamentales indirectas. La reforma global del marco regulatorio así como las mejoras en el status legal para los radiodifusores comunitarios fueron obstaculizadas por la sobrerrepresentación de los intereses potencialmente afectados en el sistema institucional. Sin embargo, durante el segundo mandato de Lula aparecieron ciertas coyunturas favorables que fueron explotadas por el presidente. Una de estas coyunturas derivó en la creación de la EBC, la primera empresa federal de medios públicos. Aunque no surgió de una iniciativa del Ejecutivo, una ley que regula los servicios de tv de pago fue sancionada en 2011 luego de largos años de debate, y en la que el gobierno logró incluir mecanismos de promoción/protección de la producción audiovisual doméstica. Es interesante observar en este caso que el gobierno logró introducir algo de su propia agenda precisamente porque no chocaba con el temperamento desarrollista del país a la vez que convergía de Globo como principal productor de contenidos. En algunos ítems en chocaban con los intereses de los grandes medios, como en el caso de las demandas de larga data concernientes al establecimiento de franjas horarias y un sistema de clasificación indicativa para la programación, el gobierno utilizó estrategias circunvalatorias. En vez de insistir con proyectos de ley a través del congreso, el Ejecutivo operó a través de una estrategia de judicialización que 2007 consiguió exitosamente sostener un decreto del Ministerio de Justicia que antepone ciertas obligaciones de programación a la mera maximización económica (Kitzberger 2013).

Los países andinos. Bolivia y Ecuador incorporaron –por difusión de la ley argentina de 2009– muchos de los instrumentos de política pública estructural arriba discutidos en sus reformas legales recientes. Por su parte, la comparativamente temprana de la legislación de telecomunicaciones (2000) y medios (2004) de Venezuela conllevó el que los actores no comerciales solo obtuvieran un débil reconocimiento de derechos legales. Por encima de estos matices, los tres países andinos se destacan como un grupo distinto dada la presencia en su legislación de una serie de dispositivos orientados a la regulación de

contenidos heterónomos respecto de los estándares internacionalmente aceptados y legitimados.

¿Cuál es el origen y las razones de este énfasis regulatorio divergente? A continuación se presentan una serie de factores que parecen haber incidido.

En primer lugar se encuentran las dificultades a nivel de los actores sociales comprometidos con la reforma mediática en sostener coaliciones unificadas. Las debilidades del movimiento reformista y la fragmentación en la sociedad civil detectable en estos tres países parecen haber dependido, a su vez, de los diferentes contextos políticos en que en que emergieron y se desarrollaron estos actores sociales.

En lo que concierne a los orígenes, comparativamente, los tres países andinos no sufrieron durante los setenta regímenes autoritarios con niveles de represión tales que sus historiales de abuso de los derechos humanos engendrara la formación de potentes movimientos de derechos humanos, como ocurrió en los países del cono sur. En tanto Venezuela no sufrió una caída en el autoritarismo, el régimen militar del Ecuador, de orientación desarrollista, no fue especialmente represivo. Solo los años de gobierno del Gral. Banzer en Bolivia podría considerarse como experiencia algo más próxima a los autoritarismos represivos del sur. No obstante, en ninguno de los tres países surgieron importantes movimientos de derechos humanos. En consecuencia, no se desarrolló en los mismos un *expertise* en la sociedad civil consistente en la estrategia de recurrir a los regímenes internacionales de derechos humanos como forma de canalizar reclamos. Estas estrategias transnacionales fueron claves en difundir el lenguaje de los derechos y ciertos repertorios de activismo a agendas más amplias y diversas (Keck y Sikkink 2000, Tarrow 2009). En Bolivia y Ecuador, la movilización social de las últimas décadas estuvo dominada por encuadres étnicos e identitarios. En estos escenarios, los movimientos de reforma mediática fueron relativamente débiles y su principal reclamo se centró en torno la posibilidad de organizar espacios de radiodifusión para las comunidades indígenas. La ausencia de una espina dorsal común como el lenguaje de los derechos humanos, dificultó la superación de diferencias entre las visiones más radicales y las posiciones del activismo más moderado orientado al pluralismo. En consecuencia, como ha sido particularmente evidente en el caso de Ecuador, las divisiones debilitaron al activismo

social comprometidos con la reforma mediática ante los gobiernos y limitaron su capacidad de incidencia en los procesos legislativos.

A la vez, en estos países los activismos ligados a la comunicación alternativa emergieron en un contexto de crisis de los partidos y la representación, lo cual desincentivó las estrategias orientadas al reconocimiento legal y las reformas institucionales. Los activismos originados en movimientos de protesta más amplios tendieron a radicalizarse, ampliando la brecha con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a instituciones como la academia y la cooperación internacional. (Moreira 2011)

En segundo lugar, el carácter conflictivo de las relaciones entre los gobiernos pertenecientes al bloque bolivariano con la OEA llevó a aquéllos a subestimar el régimen transnacional estructurado en torno del SIDH/CIDH como agente del imperialismo de Washington, bloqueando su potencial rol de aliado en las luchas por la ampliación de derechos. En contraste con el *feedback* positivo observado en el cono sur, en estos contextos el apoyo de la sociedad civil local en las organizaciones internacionales no ha sido un recurso para incidir positivamente en la predisposición gubernamental, más bien al contrario.

En tercer lugar, Chávez, Morales y Correa llegaron al poder en medio de severas crisis políticas. El colapso de los sistemas de partidos previamente existentes dejó a estos nuevos gobiernos sin una significativa oposición política en frente. La ausencia de competencia o amenaza electoral, como es sabido, incentiva la radicalización en el marco de fuertes cuestionamientos epocales al neoliberalismo. Esto coloca a los medios establecidos, ligados de diversas maneras a las élites sociales, en la oposición. Pero aún más importante, en semejantes escenarios las voces e intereses opositores, políticamente impotentes, tienden a recurrir a los medios de comunicación como plataformas de expresión, empujándolos aún más a roles opositores y a trenzarse en confrontaciones polarizadas con el Ejecutivo. En estas circunstancias, las lógicas políticas tienden a instrumentalizar y/o atropellar las ya de por sí débiles normas profesionales en las redacciones periodísticas. A medida que medios y oposición convergen –en forma concomitante a las chances electorales de la oposición– aquéllos tienden a expresarse en forma irresponsable, lo cual engendra inmediatamente percepciones de comportamiento

putschista del lado gubernamental.⁸ Esta irresponsabilidad consiste en minar la legitimidad gubernamental por medio de *framings* tales como los que retratan a los apoyos gubernamentales en términos de clientelas manipuladas o irracionales, consecuentemente incapaces de expresar su “auténtica” voluntad (Lupien 2013, Kitzberger y Pérez 2008)

En suma, dichas condiciones contextuales influyeron en los procesos legislativos que desembocaron en las legislaciones descritas para los países andinos. La extrema polarización con los medios, la ausencia de contrapartes cohesionadas en la sociedad civil y carencia de referencias normativas internacionales consideradas legítimas, condicionaron la redacción de marcos normativos basados en rasgos idiosincráticos y, especialmente, en experiencias inmediatas y particularistas de amenaza a la supervivencia política por parte de los núcleos gubernamentales. Estos condicionantes se tornan visibles en la letra de las disposiciones legales referidas a la regulación de contenido.

Venezuela. El *timing* de las leyes venezolanas probablemente explique por qué las regulaciones prestaron escasa atención a los problemas de diversificación estructural. En 2000 y 2004, los debates regionales sobre mecanismos de asignación de frecuencias no habían madurado aún. A pesar de que la LOT de 2000 menciona marginalmente el deber estatal de promover al sector comunitario en radio y televisión, su reglamentación de 2001 fue pobre en cuanto a reglas claras, depositando un gran poder discrecional en las manos de las agencias regulatorias. De hecho, este rasgo de debilidad institucional de las reformas legales venezolanas se refleja en los subsiguientes altibajos de las políticas gubernamentales de promoción de los medios alternativos al sector privado comercial. Después de la crisis de 2002, en la que fueron percibidos como aliados clave, los medios comunitarios vivieron un *boom* en términos de adjudicación de licencias, recursos monetarios, asistencia técnica, equipo y publicidad estatal. Hacia 2007, constatadas sus bajas audiencias y su escasa “confiabilidad”, comenzaron a perder progresivamente el apoyo del gobierno, el cual concentró sus esfuerzos en los medios controlados por el estado. (Moreira 2011)

⁸ El término irresponsable es aquí utilizado en el sentido que le da Linz, no en sentido normativo.

La LRSRT sancionada en 2004 está exclusivamente concentrada en la regulación de contenidos. En su texto se entremezclan el establecimiento de cuotas de programación de contenidos nacionales y producciones independientes, prohibiciones a la publicidad de productos como tabaco y alcohol, dispositivos para la protección de audiencias infantiles, con el listado de una serie de restricciones que claramente reflejan la experiencia reciente ligada al comportamiento de los medios privados durante las crisis de 2002-2003. El artículo 28, por ejemplo, prevé una serie de sanciones a mensajes que *promuevan la guerra, inciten alteraciones al orden público, sean contrarios a la seguridad nacional* o que *ignoren a las autoridades legalmente constituidas*. Los críticos sostienen que la ambigüedad de dichas definiciones deriva en altos niveles de discrecionalidad y poder sancionatorio que, sumados al hecho de que los mismos se confieren a una autoridad controlada por el Ejecutivo, promueven efectos disuasorios y autocensura en el trabajo periodístico y en los espacios de opinión.⁹ La sanciones a prácticas o acciones muy específicas como omisión de insertar hora y fecha e identificar el vivo o grabado previo de imágenes transmitidas o el incumplimiento de las transmisiones en cadena requeridas por el Ejecutivo, hacen aún más clara la influencia de las memorias de la crisis de Abril de 2002.

Bolivia. La constitución boliviana de 2009 reconoce a los medios comunitarios y compromete al estado a “promover la creación de medios comunitarios y proveerlos de iguales condiciones y oportunidades”. El nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones sancionado en 2011 recoge el mandato institucional y establece la división del espectro radioeléctrico disponible, en otro caso de difusión del mecanismo. En tanto asigna hasta 33% a los sectores estatal y comercial, divide el resto en mitades entre los sector “social comunitario” y los “Pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas”. La LGTTIC también incorpora restricciones a la concentración al permitir un máximo de una licencia de televisión, una FM y una AM por área de cobertura. El proyecto de ley debatido en el congreso había sido presentado como una “ley técnica” y por ende no había sido sometido a debate público. Sin embargo, una entidad formada por varias organizaciones indígenas se movilizó para demandar la armonización de la regulación con los principios

⁹ IACHR Special Rapporteur for Freedom of Expression, Annual Report 2004.

constitucionales. Utilizando la ventaja de tener a “sus propios” representantes en el congreso, pero fracasando en formar alianzas con otras demandas sociales de reforma mediática, estas organizaciones lograron introducir las reservas de espectro en el texto final (Burch 2013).

La LGTTIC no regula contenido. Sin embargo, en 2010 fue aprobada una Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación, la cual estipula sanciones (multas o revocación de licencias) a la publicación o transmisión de unas no muy nítidamente definidas “ideas racistas y discriminatorias” (art. 16). Nuevamente, el potencial de estas ambigüedades para un uso sancionatorio discrecional suscito preocupación y crítica en amplios sectores. Sin embargo, en contraste con Venezuela (y luego Ecuador), el decreto reglamentario de la ley exhibió una actitud receptiva y mejoró las definiciones y sanciones contempladas al punto de haber sido reconocido como un “progreso esencial” por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH.¹⁰

La explicación del carácter heterónimo de las regulaciones de contenido de la ley boliviana contra el racismo también permite detectar la racional de las experiencias particulares del grupo gobernante. El racismo no es una novedad en Bolivia. A lo largo de la trayectoria del movimiento que condujo a Evo Morales a la presidencia se hizo sentir su ancestral peso reflejado en la cobertura obtenida por este nuevo sujeto político en la prensa y en los medios en general. En un fragmento del discurso inaugural de su primera presidencia, Morales sintetizó la amarga experiencia con los medios: “[...] Quiero agradecer a algunos medios, algunos profesionales que siempre nos han aconsejado y de los que hemos aprendido. Pero algunos periodistas, hombres y mujeres, han demonizado permanentemente la lucha social; permanentemente nos han condenado utilizando mentiras. Algunos periodistas y medios nos sometido a una suerte de terrorismo mediático, como si fuéramos animales, como si fuéramos salvajes”.¹¹

Los estereotipos racistas persistieron luego de la llegada del MAS al poder e incluso organizaciones críticas del gobierno como Reporteros sin Fronteras las han denunciado. La pervivencia de la distinción de “indios” retratados como diferentes

10 IACHR Special Rapporteur for Freedom of Expression, Annual Report 2011.

11 Online: <<http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/22.01.06Transmision.html>> (5 July 2008).

respecto de los ciudadanos comunes, sustrae autonomía decisional a la principal base de apoyo del gobierno. La operación de presentarlos como sujetos manipulados implica afirmar la ilegitimidad del gobierno. Se repite así el patrón de denegación de la legitimidad democrática “desde abajo”. (Lupien 2013)

En suma, el gobierno de Bolivia se distingue de sus contrapartes venezolana y ecuatoriana por su apertura a los argumentos y la crítica. Este matiz entre los casos andinos podría vincularse al hecho de que el liderazgo de Morales, en contraste al de Chávez y Correa, está anclado en una movilización social desde abajo. Este origen divergente redundante en un estilo más permeable a la consulta comparado con el modo de construcción política “desde arriba” de los liderazgos populistas de Venezuela y Ecuador (Levistky y Roberts 2011).

Ecuador. En 2007, al momento de asumir la presidencia, Correa llamó a establecer una asamblea constituyente. En ese mismo momento comenzó su confrontación con los medios establecidos a los que caracterizó de “poderes fácticos”, co-responsables, junto a la vieja “partidocracia” y las élites económicas, por “la larga noche del neoliberalismo” a ser dejada atrás. Inicialmente, la Asamblea Constituyente de 2008 fue un proceso abierto y de amplia participación social. Esta apertura política fue experimentada por diversos actores sociales como una oportunidad. En este escenario, las diferentes organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana ligadas a agendas de reforma de los medios fueron capaces de actuar, a pesar de tensiones internas, como un unitario “Foro de la Comunicación”. Dicho esfuerzo conjunto se plasmó en la Constitución. La misma define el rol del estado como garante activo de los derechos de la comunicación e información. Reconoce a los sectores público, privado y comunitario como actores legítimos de la comunicación y garantiza condiciones igualitarias de acceso a las licencias. Además de prohibir en términos genéricos los “monopolios comunicativos”, erige una restricción específica a la propiedad de medios para las instituciones financieras.¹² Adicionalmente, la nueva constitución ordenaba la sanción de una Ley Orgánica de Comunicación en el plazo de un año.

12 Seis de las ocho cadenas de televisión de cobertura nacional eran propiedad, directa o indirecta, de bancos.

El mandato constitucional fue cumplido, con cuatro años de retraso, en 2013. El largo *impasse* refleja las debilidades y divisiones internas de las organizaciones de la sociedad civil y los puntos de vista heterónomos al interior de la coalición gobernante. En contraste con los procesos legislativos de Argentina y Uruguay, el Ejecutivo arrancó presentado su propio proyecto elaborado en los despachos y a puertas cerradas. Esta movida inesperada confundió a las organizaciones y rompió la unidad legada del período constituyente. Un sector, más cercano a los movimientos indígenas y de mayor desconfianza hacia el presidente, presentó su propio proyecto de tintes radicales a través de sus representantes en el Legislativo. Este paso aisló a los sectores más afines al enfoque en términos de derechos y democratización. Más ligado a las ONGs internacionalmente financiadas y afincadas en Quito, este sector contaba con activistas técnicamente calificados pero carecía de penetración social y capacidad de movilización (Entrevista Checa).

Mientras tanto el partido gubernamental, no contaba con mayoría absoluta en el congreso. La inclinación del Ejecutivo por incluir regulaciones de contenido ligadas a cláusulas de calidad de la información sujetas a mecanismos de sanción extra-judicial, sumado a omisiones y ambigüedades en los dispositivos de distribución de frecuencias y en las restricciones a la concentración de la propiedad, alienaron a algunos de los miembros progresistas dentro del campo gubernamental y a potenciales aliados de la oposición (Entrevista López Vigil). A la vez, las restricciones a la propiedad y los dispositivos de diversificación estructural eran resistidos por otros miembros de AP a caudillos locales con intereses en medios locales. En 2009, el presidente de la Asamblea Nacional (un miembro del ala progresista de la coalición gobernante) intentó quebrar el *impasse* por medio de un acuerdo, firmado por todos los bloques legislativos, en el cual todos los partidos se comprometían a ajustar todas las cuestiones concernientes a la libertad de expresión a los estándares del Sistema Interamericano. Sin embargo, el presidente desdeñó el acuerdo.

Hacia fines de 2010 –con la persecución penal del presidente a un columnista y al editor del diario El Universo luego de la publicación de la nota de opinión en que se lo calificara de “dictador” y se lo acusara de cometer “crímenes contra la humanidad” – quedó claro que Correa, partes de su núcleo y una porción de sus seguidores son

portadores de creencias heterónomas acerca de cómo debe lidiarse con los conflictos en torno a la libertad de expresión. Luego de que Correa fuera elegido en 2013 y obtuviera una mayoría de 100 sobre 137 representantes en la Asamblea Legislativa, la controvertida LOC fue aprobada. Mientras incorpora el dispositivo regulatorio de las reservas de espectro¹³ e incluye restricciones a la concentración en el sector radiotelevisivo, su ámbito regulatorio abarca todos los tipos de medios (prensa escrita, servicios por utilización del espectro y por suscripción e internet). Todos ellos quedan sujetos a una agencia (básicamente dominada por el gobierno) facultada para imponer sanciones a un amplio rango de infracciones tales como la no provisión de contenidos de *calidad*, la *omisión* de información de *interés público*, la no observancia de la obligación de hacer circular exclusivamente información *verificada*, *corroborada*, *precisa* y *contextualizada*, entre otras ambiguas definiciones. Entre otros deberes y obligaciones incluidos en el borrador final también se incluyó la prohibición a la acción del “linchamiento mediático”.

En modo semejante a los casos de Venezuela y Bolivia, estas orientaciones regulatorias se tornan inteligibles a la luz de ciertas experiencias y ciertos rasgos idiosincráticos. Correa tiene una visión de la historia de Ecuador en la que la prensa, ligada a los intereses poderosos, no se atiene a ninguna regla o institucionalidad. En esta mirada, se trata de actores pretorianos que utilizan su poder simbólico sin atender a límites, tal como denota la expresión frecuentemente utilizada de “sicarios de tinta”. Esta caracterización es vista como un rasgo histórico de largo aliento:

“Es la historia de América Latina, no sólo del Ecuador. Revise la historia de Alfaro, revise los editoriales de diario El Comercio, del diario La Prensa. Sobre él (Alfaro) decían: ‘Trituren a la víbora’. Diario El Comercio lo trataba así, con este nombre execrable, *incitando a la población a la masacre y a la hoguera bárbara*. ¿Acaso el pueblo de Quito es asesino? Ellos (los quiteños) fueron inducidos y manipulados durante días por la prensa corrupta, por los conservadores. *La historia se repite* y ese es uno de los desafíos de América Latina: tener una prensa más decente que actúe en función del bien común, que cumpla su deber de informar y no haga política escondida en un tintero y no haga *asesinatos* de honras y dignidades.” (Entrevista a Rafael Correa Delgado, *El ciudadano*, nro 54, marzo 2011. *Cursivas nuestras*)

13 Si bien la redistribución se estipuló como sujeta a la disponibilidad.

Este patrón histórico parece verse confirmado en el presente. En tal sentido, es importante recordar que la “Revolución Ciudadana” de Correa fue precedida por un largo período de inestabilidad gubernamental en el que primó un clima antipolítico en el que los medios de comunicación jugaron un papel. Ya en el gobierno, experiencias personales como como la de la crisis de septiembre de 2010 refuerzan estas percepciones y creencias sobre la naturaleza de la prensa y los medios. En el discurso público del presidente son muy frecuentes los llamados a poner fin a estos comportamientos a través de sanciones ejemplares.

BIBLIOGRAFÍA

- Badillo, Ángel, Guillermo Mastrini y Patricia Marenghi
2015. Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad* 24.
- Becerra, Martín
2014. Medios de comunicación. América Latina a contramano. *Nueva Sociedad* 249.
- Burch, Sally
2013. Bolivia: participación indígena en las iniciativas legislativas. En Osvaldo León (ed.), *Democratizar la palabra. Movimientos convergentes en comunicación*. Quito: ALAI.
- Busso, Néstor y Diego Jaimes (eds.)
2011. *La Cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. Buenos Aires: FARCO.
- Gómez Germano, Gustavo
2009. La política de radiodifusión del gobierno progresista 2005-2008. Una oportunidad histórica para la equidad. En: Roberto Elissalde (ed.), *Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes al balance*. Montevideo: Dedos.
2011. Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación. Una aproximación regional para provocar la reflexión. En: A. Koschützke y E. Gerber (eds.) *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*. Buenos Aires: FES.
- Gumucio, Manuela

2011. Chile: La política de medios y partidos progresistas. En: A. Koschützke y E. Gerber (eds.) *Progresismo y políticas de comunicación. Manos a la obra*. Buenos Aires: FES.

IACHR

2010. *A Hemispheric Agenda for the Defense of Freedom of Expression*. Washington: Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression Inter American Commission on Human Rights.

Kaplún, Gabriel

2011. “Políticas de comunicación en Uruguay. Agenda pendiente y agenda pública”. En: G. Kaplún (ed.) *Políticas, discursos y narrativas en comunicación*. Montevideo: LICCOM-UDELAR.

2014. Diez años de (lentos) avances en la reforma de las comunicaciones en Uruguay. *Observatorio Latinoamericano (IEALC-UBA)* Nro. 14.

Kitzberger, Philip

2013. La política de medios en las presidencias de Luis Inácio Lula da Silva: entre las demandas de democratización y los imperativos de gobernabilidad. *Desarrollo Económico*, vol. 52, n. 207-208.

2014. Demands for Media Democratisation, Governability and the Latin American ‘New Left’: Government Strategies in Argentina and Brazil in Comparative Perspective. *German Institute of Global and Area Studies - WP* Nr. 261.

2015. Counterhegemony in the Media under Rafael Correa’s Citizens’ Revolution. *Latin American Perspectives*. DOI: 10.1177/0094582X15571276

Kitzberger, Philip y Germán Pérez

2008. *Los pobres en papel. Las narrativas de la pobreza en la prensa latinoamericana*. Buenos Aires: KAS.

Levitsky, Steven and Roberts, Kenneth (eds.)

2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins UP.

Lima, Venício

2006. *Mídia. Crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Lupien, Pascal

2013. The Media in Venezuela and Bolivia: Attacking the “Bad Left” From Below. *Latin American Perspectives* 190, 40(3).

Mastrini, Guillermo

2013. Progressive Governments and Communication Media in South America. *Mediawatch Journal* 44-45.

Mauersberger, Cristof

2011. Whose Voice Gets on Air. The Role of Community Radio and Recent Reforms to Democratize Media Markets in Uruguay, Argentina and Chile. *Journal of Latin American Communication Research* 1(2).

2012. To be Prepared when the Time has Come: Argentina's new Media Regulation and the Social Movement for Democratizing Broadcasting. *Media, Culture and Society* 34, 5.

Mendel, Toby

2013. *Tuning into Development. International Comparative Survey of Community Broadcasting Regulation*. Paris: Unesco.

Moreira Gomes, Gislene

2011. *Las hormigas de Macondo: contrahegemonía y políticas de comunicación comunitaria en Argentina, Brasil, Venezuela*. Tesis doctoral. Flacso México.

Porto, Mauro

2012. *Media Power and Democratization in Brazil. TV Globo and the Dilemmas of Political Accountability*. NY: Routledge.

Tarrow, Sydney

2009. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge UP.