

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

La puesta en agenda del Derecho a la Comunicación y la formulación de la ley.

Estudio comparado en 4 países

Rocío Elizabeth Huamancondor Paz

Asesora: Margarita Manosalvas V.

Lectoras: Isabel Ramos y Agustina Gradin

Quito, junio de 2019

Dedicatoria

A quienes sueñan con “otros mundos posibles”,
con otros modos de relacionamiento;
y luchan por construirlos, por hacer “políticas otras”.

A quienes la comunicación es algo más
que un intercambio de mensajes
y la consideran un derecho humano.

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	6
Con los lentes de la política Pública.....	6
1. Análisis del proceso de puesta en agenda.	7
1.1. Algunas definiciones.....	7
1.2. Corrientes múltiples y ventana de oportunidad	9
1.2.1. Corriente de los problemas	10
1.2.2. Corriente de las soluciones	11
1.2.3. Corriente de la política	12
1.2.4. Apertura de ventana de oportunidad.....	13
1.2.5. ¿Preponderancia de la corriente de la política?	15
2. Corriente de la política en América Latina	17
3. Comunidades de políticas	19
4. Estrategia Metodológica.....	24
4.1. Selección de casos	26
4.2. Unidades de análisis	28
4.3. Estrategias de recolección de información	28
4.4. Técnica de análisis de datos	29
4.5. Rigurosidad metodológica	29
Capítulo 2	31
Derecho a la Comunicación.....	31
1. Comunicación y democracia	31
2. Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación	33
3. Un problema común: La imposibilidad de hacer efectivo el Derecho a la.....	37
Comunicación.....	37
4. Derecho a la Comunicación: Recomendaciones de organismos internacionales.....	40
para hacerlo efectivo.....	40

5.	Respuestas de los países analizados frente al problema de concentración mediática...	47
5.1.	Argentina	47
5.2.	Ecuador	50
5.3.	El Salvador.....	54
5.4.	Nicaragua	57
Capítulo 3	60
Proceso de puesta en agenda en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.....		60
1.	La corriente de los problemas: La concentración no es noticia	60
2.	La corriente de las soluciones: La propuesta de democratizar los medios.....	63
	de comunicación.....	63
2.1.	Viabilidad técnica: ¿Realmente es posible hacerlo?	65
2.2.	Aceptabilidad del valor: ¿Las soluciones son aceptadas?	67
2.3.	Anticipación a restricciones futuras: ¿Qué puede estropear su implementación? ..	70
3.	La corriente de la política: Condición necesaria	72
3.1.	<i>National mood</i> : ¿Cuál es el clima país?	72
3.2.	Comportamiento de las fuerzas políticas: ¿Cómo actúan los actores políticos? ..	75
3.3.	Cambios en la administración: ¿Qué pasa cuando se mueve la burócracia?	81
4.	Comunidades de políticas: Allí donde se gestan las propuestas	86
4.1.	Conformación: ¿Quiénes hacen parte de las comunidades de políticas?	86
4.2.	Recursos y estrategias: ¿Cómo lo hicieron?	95
5.	Apertura de una ventana de Oportunidad: Cuando todo se confabula para.....	109
	hacerlo realidad.	109
6.	Cuadro comparativo resumen de casos	116
Conclusiones	112
Anexos	130
	Anexo 1: Selección de casos	123
	Anexo 2: Matriz Metodológica	128
	Anexo 3: 21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación	132
	Anexo 4: 10 puntos para una ley de comunicación democrática en Ecuador	133
	Anexo 5: 10 puntos que constituyen la propuesta de la RedCo	134
Lista de referencias	135

Ilustraciones

Tablas

1. Criterios de selección de casos, aplicados a países de América Latina entre los años 2005 - 2010.....26

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Rocío Elizabeth Huamancondor Paz, autora de la tesis titulada “La puesta en agenda del Derecho a la Comunicación y la formulación de la ley. Estudio comparado en 4 países” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, junio de 2019

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rocio', is enclosed in a rectangular box. The signature is fluid and cursive.

Rocío Elizabeth Huamancondor Paz

Resumen

El proceso de puesta en agenda de política pública es un proceso complejo, más aún si se trata de colocar en la agenda un nuevo derecho o uno históricamente relegado, como lo es el Derecho a la Comunicación. El marco analítico “corrientes múltiples y ventanas de oportunidad” de John Kingdon, brinda elementos que permiten explicar este proceso, indicando la existencia de tres corrientes -de los problemas, de las soluciones y de la política- que se unen para formar una ventana de oportunidad, aprovechada por los empresarios de política para ingresar un tema en la agenda. A pesar de que Kingdon considera que las corrientes son independientes, estudios empíricos en América Latina advierten que en algunos casos las corrientes son interdependientes; incluso proponen la preponderancia de la corriente de la política, esto ocurre cuando los acontecimientos políticos suelen tener tal fuerza que, a pesar de la escasa evidencia de los problemas y soluciones, precipitan la apertura de ventanas de oportunidad para colocar un tema en la agenda. La presente investigación asume esta tesis, que brinda importancia a la labor de las comunidades de políticas, especialmente a sus recursos y estrategias, al momento de poner un tema en la agenda.

Y aunque en el momento actual hay quienes anuncien “el fin del ciclo progresista” y han surgido serios cuestionamientos al accionar de estos gobiernos, en esta investigación se parte de considerar que este cambio en la corriente política a inicios del nuevo siglo, fue uno de los elementos preponderantes para la apertura de una ventana de oportunidad que permitió poner en la agenda algunas reivindicaciones sociales, entre ellas el Derecho a la comunicación.

Esta investigación busca explicar las causas por las cuales en Argentina y Ecuador sí se puso en la agenda de política pública el problema del reconocimiento del Derecho a la Comunicación, y en El Salvador y Nicaragua, no fue posible, a pesar de que los cuatro países han tenido procesos llamados “progresistas”; así mismo, pretende explicar el rol de las comunidades de políticas en los procesos de puesta en agenda.

Agradecimientos

Llegar hasta aquí ha sido un caminar lleno de manos amigas, ojos que iluminan, abrazos que recargan energías, besos llenos de cariño y, sobre todo, sueños compartidos. Por ello, mi corazón se siente agradecido.

Gracias a las mujeres y hombres de los movimientos sociales y organizaciones que trabajan por el Derecho a la Comunicación, especialmente a quienes hacen parte del movimiento de la comunicación popular y comunitaria en América Latina y El Caribe: sus historias de vida, luchas, sueños y esperanzas siempre serán un motor que impulsa la construcción de otros imaginarios y sentidos, de otros mundos posibles.

Gracias a mis compañeras y compañeros de ALER, militantes de la educación y comunicación popular, por su apoyo, cercanía y empuje, porque más que un lugar de trabajo, es un espacio de apuesta política personal y de vida. Gracias por enseñarme a mirar el mundo de diferentes colores, sonidos y sabores.

Gracias a quienes hacen y viven FLACSO Ecuador, a la maestría de políticas públicas, estudiantes y docentes que me han enseñado tanto. Gracias por sus miradas, risas, complicidades y horas de estudio. Gracias las hermosas mujeres que han hecho parte del taller de políticas sociales en este periodo, y en especial a Margarita Manosalvas Vaca, por su paciencia, constancia y apertura sin la cual no hubiese sido posible llegar hasta aquí en esta investigación.

Gracias a mi compañero de vida Jember Pico, con quien compartimos el camino desaprendiendo, deconstruyendo y construyendo el andar, gracias por ser y estar. A mis siempre inspiradoras hermanas Yolanda y Yesenia, gracias por el amor y las complicidades. A mi madre y padre por el regalo de la vida y los aprendizajes familiares que impulsan desde sus historias personales. Y a Sebastián, la razón por la cual celebro la vida día a día.

Introducción

El escenario político de América Latina a inicios del nuevo siglo vio nacer a los llamados proyectos “pos-neoliberales”, “progresistas” o “gobiernos con giro a la izquierda”. Estos proyectos volvieron la mirada hacia la cuestión social y replantearon -en algunos casos- un cambio en la intervención estatal a través de las políticas públicas. Esto involucró la aparición de oportunidades que fueron aprovechadas por distintos actores para dar respuesta a problemas sociales nuevos o relegados históricamente.

Uno de esos problemas sociales que fueron acogidos en las agendas políticas de estos gobiernos, fue la necesidad del reconocimiento del Derecho a la Comunicación. Para quienes defienden la comunicación como un derecho, más que la mera declaración o la sola abstención de censura, requiere la intervención del Estado para la adopción de regulaciones y políticas públicas dirigidas a fomentar la diversidad de voces para que una mayor cantidad de personas y comunidades tengan acceso a los medios de comunicación y expresen sus ideas. Por esta razón, la distribución equitativa del espectro radioeléctrico se asume como medida necesaria para hacer frente al problema de la concentración mediática.

Para analizar cómo se desarrolló el proceso de inclusión del Derecho a la Comunicación en la agenda pública de algunos países, es necesario comprender la compleja construcción social de este proceso, que integra los modos como se interpretó el problema social, las soluciones que se asumieron para hacerle frente, el momento político en el que se circunscribieron estos acontecimientos, y los recursos y estrategias utilizadas por las comunidades de políticas que impulsan el tema. Entender dicho proceso puede explicar, entre otras cosas, por qué en algunos países es posible la adopción de una política y por qué en otros no, y por qué la política se construyó de un modo determinado. Así mismo, puede generar procesos de aprendizaje en modos de incidencia que, si bien se circunscriben a contextos particulares, pueden contar con elementos comunes que aporten a la reflexión de quienes tengan interés en colocar problemáticas en la agenda pública.

Todos los países en donde el tema del Derecho a la Comunicación entró en la agenda pública contaban con proyectos “progresistas”; sin embargo, no en todos estos gobiernos ocurrió la puesta en agenda y posterior instrumentación de una política que reconociera el Derecho a la Comunicación. Así, la pregunta que guía esta investigación es: ¿Por qué en unos países se puso en la agenda pública el problema del reconocimiento del Derecho a la Comunicación, mientras que en otros países con condiciones políticas similares, no?

Esta pregunta de investigación es respondida desde el campo de análisis de política pública. Para explicar el proceso de puesta en agenda se recurre al marco de análisis planteado por John Kingdon, denominado “Las corrientes múltiples y ventana de oportunidad”, que propone la existencia de tres corrientes -de los problemas, de las soluciones y de la política- que actúan de manera independiente, y en algún momento determinado se unen y abren una ventana de oportunidad que es aprovechada para poner un tema en la agenda. Sin embargo, estudios empíricos posteriores, realizados en América Latina, evidencian que las corrientes no son independientes, sino interdependientes y que en algunos casos la corriente de la política se impone sobre las otras y logra la apertura de la ventana de oportunidad. En estas últimas propuestas teóricas se basa esta investigación, planteando que en los casos de la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación existió preponderancia de la corriente de la política sobre las otras dos.

Durante este análisis se advierte que, tanto en los países en los que se logró la puesta en agenda como en los que no ocurrió, existieron altos niveles de concentración mediática que han permanecido en tiempo y no recibieron la intervención estatal; es decir, el problema de la concentración mediática por sí misma no inició un proceso para poner el tema en la agenda. Por tal razón, la “corriente de los problemas” en este análisis es estable, pues no brinda fuerza explicativa que pueda aportar una respuesta a la pregunta de investigación.

La hipótesis que guía esta investigación se plantea de la siguiente manera: El problema del reconocimiento del Derecho a la Comunicación logró ingresar en la agenda de algunos países cuando la corriente de la política asumió preponderancia; así, los gobiernos con mayoría en el parlamento y con interés en reformar el modelo mediático asumieron un rol protagónico y

lograron abrir una ventana de oportunidad, que fue aprovechada por comunidades de políticas mediante el uso de recursos y estrategias para que sus propuestas de soluciones al problema de la concentración mediática pudiera llegar a la agenda. Por su parte, en los países en los que no estuvieron presentes los elementos señalados, no se logró ingresar el tema en la agenda.

Hay que tener en cuenta que Kingdon señala que las ventanas de oportunidad son aprovechadas por empresarios de política, circunscritos a comunidades de políticas. En esta investigación se ve la necesidad de ahondar más en la categoría teórica “comunidades de políticas”, dado que en los casos analizados se evidencia la presencia de grupos organizados que han abanderado la lucha por el Derecho a la Comunicación en América Latina y que han tenido un rol relevante en los procesos de puesta en agenda. Por eso se analizan los recursos y las estrategias utilizadas por estas comunidades de políticas al momento de poner el tema del Derecho a la Comunicación en la agenda.

Así, la inclusión de la política pública de comunicación en la agenda es el resultado de una serie de factores que confluyen en un momento histórico determinado: las ideas que se articulan entorno al “Derecho a la Comunicación” sustentadas por un grupo de actores, encontraron correspondencia en los procesos políticos de ciertos países con intereses en regular el acceso a los medios de comunicación, y con ello hacer frente a los problemas de concentración mediática existentes.

Para lograr dar respuesta a la pregunta de investigación y corroborar la hipótesis se hace uso del método comparado; así se pretende encontrar el factor diferencial para explicar los resultados positivos y negativos. Así mismo, este método permite aumentar el grado de validez de los hallazgos. En primer lugar se sigue un proceso de selección de casos acorde con el método comparado, como resultado de este procedimiento se elige para el presente análisis el proceso de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación y redistribución del espectro radioeléctrico en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua; es decir, dos casos en los que sí fue posible la puesta en agenda -los dos primeros- y dos en los que no -los dos últimos-.

En este sentido, la presente investigación busca, en primer lugar, identificar las condiciones políticas favorables para la inclusión del Derecho a la Comunicación en la agenda y el rol de las comunidades de políticas articuladas a esta temática en los países analizados; en segundo lugar, comparar los procesos de cuatro países latinoamericanos para identificar las semejanzas y diferencias entre ellos, y las razones por las cuales en los dos primeros pudo efectuarse la puesta en agenda y en los otros dos no; y en tercer lugar, proponer inferencias que permitan evidenciar las condiciones, recursos y estrategias bajo las cuales se hace posible la puesta en agenda política del Derecho a la Comunicación.

Esta investigación está estructurada en tres capítulos, a lo largo de los cuales se van desarrollando las premisas teóricas tanto del marco analítico, como del sector de política referido a la comunicación, premisas que luego guían la recopilación y análisis de la evidencia empírica, para terminar con las conclusiones correspondientes.

En el capítulo uno se hace un recorrido por el campo de la política pública, el proceso de puesta en agenda, y el marco de análisis “corrientes múltiples y ventanas de oportunidad”; se plantea la posibilidad de la preponderancia de la corriente de la política sobre las corrientes de los problemas y de las soluciones, y se profundiza la categoría “comunidades de políticas”. Así mismo, se detalla el marco metodológico aplicado.

En el capítulo dos se da cuenta del marco sectorial: La comunicación. Para ello se analizan las implicancias de la comunicación en las democracias actuales, la diferencia y complementariedad entre la libertad de expresión y el Derecho a la Comunicación, la problemática sobre la imposibilidad de hacer efectivo el Derecho a la Comunicación, las recomendaciones dadas por las instancias internacionales para la efectividad de este derecho, y las respuestas de los países analizados frente al problema de la concentración mediática.

Por su parte, en el capítulo tres se dan a conocer los hallazgos obtenidos en los cuatro casos analizados. Así, se describe cómo se comportaban las corrientes de los problemas, de las soluciones y de la política en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua; también se detalla el actuar de las comunidades de políticas ante la apertura de las ventanas de oportunidad en el caso

de Argentina y Ecuador; y las razones por las cuales dichas ventanas no se abrieron en El Salvador y Nicaragua.

Finalmente, en las conclusiones se presentan las razones por las cuales el tema del Derecho a la Comunicación ingresó en la agenda de política pública en Argentina y Ecuador, así como aquellas por las cuales no ocurrió en El Salvador y Nicaragua, dándole mayor peso explicativo a la corriente de la política y a la actuación de las comunidades de políticas.

Capítulo 1

Con los lentes de la política pública

Las políticas públicas nacen cuando el Estado interviene para responder a situaciones problemáticas (Subirats et al 2012, 35), es decir se está frente a una política pública cuando una institución u organización estatal asume total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos por medio de procesos destinados a modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2014, 33-37).

La política pública -para esta investigación- es vista como un “fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente” (Boussaguet, Jacquot y Ravinet 2009, 334); por ello, además de ser un proceso político es también uno social.

Esta investigación se efectúa desde el análisis de las políticas públicas, disciplina dedicada a “explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, [a] localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Lasswell 1992, 102).

Un modo particular de estudiar las políticas públicas es desde la perspectiva del denominado *policy cycle*, que divide el proceso de la política pública en diferentes fases o etapas: la definición del problema público y la puesta en agenda, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y la evaluación. Esta lectura de la política pública en fases tiene la ventaja y desventaja de presentarla como una sucesión lineal y racional de etapas (Roth 2014, 83-84).

El *policy cycle* presenta algunos límites. En particular, su dimensión descriptiva, que puede conducir a establecer un orden cronológico rígido en el cual no se admite la coexistencia de etapas; además, esta idea de orden tiene el riesgo de dar una coherencia artificial a la política bajo análisis; asimismo, el *policy cycle* tiene una lógica *top down* centrada en la acción del Estado; y, por último, su perspectiva cíclica no permite ir más allá de un análisis secuencial (Subirats et al 2012, 49).

No obstante, esta idea del *policy cycle* constituye una herramienta heurística para distinguir los momentos relevantes de un proceso complejo; así mismo brinda un aporte pedagógico, ya que ha servido como un modelo para organizar y sistematizar la creciente literatura sobre políticas públicas (Werner y Wegrich 2007), y para comprender el proceso de formulación de políticas, centrándose en varias actividades y relaciones temporales a examinar (Howlett y Giest 2013).

El presente análisis se enfoca en el inicio del *policy cycle*: la definición del problema público y su puesta en agenda. Según Klijn, esta lógica procesual permite prestar atención a la complejidad proveniente de un conjunto de factores como: actores diversos -con ideas e intereses -, sus interacciones, las condiciones políticas, etc. (Klijn 1998, 8).

Este capítulo se estructura en cuatro partes: la primera da cuenta de las herramientas de análisis del proceso de puesta en agenda, y en esta se detallan las principales definiciones sobre el proceso, el marco de análisis de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad, y se plantea la interrogante si existe o no preponderancia de la corriente de la política sobre las corrientes de los problemas y de las soluciones; la segunda detalla algunos aspectos de la corriente de la política en América Latina en el periodo de los llamados “gobiernos progresistas”; la tercera profundiza el concepto y alcance de las comunidades de políticas; y la cuarta parte versa sobre la estrategia metodológica que se aplica en la presente investigación.

1. Análisis de la puesta en agenda de política pública

1.1. Algunas definiciones

¿Por qué en algún momento, y a través de qué mecanismos, un tema se convierte en problemático y obliga a las autoridades públicas a intervenir? ¿Cuándo una situación se juzga políticamente como problemática y entra al debate público, es decir, a la agenda pública? (Roth 2014, 117-120). Quizá estas sean las primeras preguntas que se haga un analista de política que quiera explicar el proceso de puesta en agenda de una política pública. Para ello, es necesario definir qué se entiende por “agenda” y, posteriormente, dar paso a la explicación del proceso a través del cual un tema se incluye en esa agenda.

Roth (Roth 2014, 122) define a la agenda como una serie de problemas que necesitan debate público; mientras que Kingdon (Kingdon 2003, 166) la considera como una lista de temas o problemas a los que el gobierno y las personas fuera del gobierno -que están asociados a él- les brindan especial atención en cierto tiempo. Para esta investigación, siguiendo lo propuesto por Kingdon, se considera “agenda pública” al conjunto de los temas o problemas que han logrado la atención del Estado en un tiempo determinado.

Kingdon menciona la existencia de dos tipos de agenda: la primera es la agenda sistémica, que consiste en todas las cuestiones que son percibidas, por quienes integran la comunidad política, como merecedoras de la atención pública y que involucran temas que se encuentran dentro de la competencia de una determinada autoridad gubernamental (Kingdon 2003, 4); y la segunda es la agenda formal o institucional, que contiene un número limitado de problemas a los que las elites políticas dedican atención (Kingdon 2003, 4). Esta investigación se ocupa de la “agenda formal”.

Ahora bien, el proceso de la puesta en agenda, es decir, la definición de un tema o de una situación como un problema público, no es un proceso obvio (Roth 2014, 122). Los problemas y las prioridades de la agenda se construyen socialmente. Para la mayoría de instituciones dedicadas a la formulación de las políticas, se trata simultáneamente de un esfuerzo colectivo y de un proceso en varias etapas (Elder y Cobb 1993, 93). Por ello, resulta importante para el estudio de este proceso lograr identificar, caracterizar y analizar particularmente una situación que podría convertirse en problema público.

El problema insertado en la agenda requiere ser analizado en función de elementos objetivos y subjetivos. Los primeros se refieren a lo que Subirats et al (Subirats et al 2012, 139-144) llaman “dimensiones operacionales del análisis” que incluyen la intensidad, el perímetro, la novedad y la urgencia del problema.

Los elementos subjetivos del problema son aquellos que comprenden una variedad de actores y formas de acción -recursos y reglas institucionales- a los que se denomina procesos prototípicos de la configuración de la agenda: la mediatización, la movilización, la oferta política, la anticipación interna y la acción corporativista silenciosa (Subirats et al 2012, 139-144). Sin

embargo, ninguno de los cinco procesos explica de manera completa la inclusión de un problema social particular en la agenda política. Por ello, se propone combinarlos para identificar más fácilmente los caminos que los grupos sociales y los actores públicos pueden o deben transitar para formar coaliciones durante el proceso de definición política de los problemas públicos (Subirats et al 2012, 139-144).

Un modo para entender el proceso de inclusión en la agenda política es el propuesto por Subirats et al, quienes manifiestan que puede “interpretarse como una lucha de poder cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición, de una primera ‘hipótesis causal’ que de alguna manera pre-estructura la futura intervención pública”; por lo cual, se distinguen “algunas constelaciones de actores” y “formas de acción” propias de diferentes procesos (Subirats et al 2008, 135). Es muy frecuente que el proceso de definición de agenda implique conflictos entre los distintos grupos de actores: existe una “verdadera competencia entre grupos sociales para tratar de imponer la propia definición del problema (...) Los actores involucrados tratan de convertirse en los ‘propietarios’ o depositarios legítimos del problema” (Subirats et al 2008, 136).

Existen varios enfoques analíticos que permiten estudiar el proceso de puesta en agenda. Uno de ellos es el propuesto por John Kingdon, denominado “marco de análisis de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad”, elegido para esta investigación por ser considerado un marco sólido, esquemático, parsimonioso y sistémico que permite entender dicho proceso. Nikolaos Zahariadis sostiene que este enfoque brinda medios de análisis para “explorar de qué forma y en qué condiciones los emprendedores manipulan el proceso de las políticas, no sólo para buscar su propio interés, sino también para proveer de sentido a los formuladores de políticas que poseen preferencias problemáticas” (Zahariadis 2010, 94).

1.2. Corrientes Múltiples y ventana de oportunidad

John Kingdon explica el proceso de puesta en agenda afirmando que un tema o problema pasa a percibirse como un problema público y se incorpora, junto a una alternativa de solución, a la agenda de los gobiernos (Hill 2009, 157). Esta explicación está basada en la existencia de tres corrientes -la de los problemas, la de las soluciones y la de los acontecimientos políticos- y en el papel desempeñado por los empresarios de políticas circunscritos a comunidades de políticas -

tanto dentro como fuera del gobierno- para aprovechar la apertura de una “ventana de oportunidad” (Kingdon 2003, 166) que se produce cuando, llegado un momento, acontecimientos producidos en las tres corrientes coinciden en el tiempo y multiplican exponencialmente las posibilidades de que se adopte una política sobre un asunto concreto.

1.2.1. Corriente de los problemas

Respecto a la corriente de los problemas, Kingdon menciona que el gobierno puede prestar atención a una larga lista de problemas, pero prioriza algunos e ignora otros (Kingdon 2003, 90). Es importante diferenciar un problema de una condición, pues las condiciones se convierten en problemas cuando las personas creen que deberían hacer algo al respecto. Es así que las condiciones llegan a ser problemas cuando hay cambios en los indicadores, en los eventos de enfoque y en la retroalimentación. Estas tres situaciones convierten las condiciones sociales en problemas (Kingdon 2003, 113); a continuación, se detalla brevemente cada situación:

Con relación a la primera situación: los indicadores. Los problemas llaman la atención de los tomadores de decisión debido a que “un indicador más o menos sistemático muestra la existencia de un problema”; los indicadores son utilizados para evaluar su magnitud y para tomar conciencia de los cambios que hay en ellos. La determinación de la existencia de problemas no sólo requiere de indicadores, sino también de interpretación de los mismos (Kingdon 2003, 90-91).

Respecto a la segunda situación: los eventos de enfoque. Los problemas necesitan un pequeño impulso para llamar la atención de la gente; un evento de enfoque, como una crisis o un desastre, puede volverse un símbolo poderoso. Sin embargo, estos eventos de enfoque rara vez llevan un tema a la prominencia de la agenda política por sí mismos, a menos que estén acompañados por otros elementos que den cuenta de la relevancia del problema. Son importantes porque refuerzan una percepción preexistente de un problema (Kingdon 2003, 94-100).

La retroalimentación -tercera situación- es un factor más programático que los indicadores: “En el curso normal de los eventos, los funcionarios gubernamentales a menudo reciben retroalimentación sobre las operaciones de un programa existente” (Kingdon 2003, 100). Así, por ejemplo, se monitorean expedientes, los programas de administración ganan experiencia, se

evalúan, se supervisa su implementación y reciben quejas. Esta retroalimentación, a menudo, llama la atención de los operadores políticos, pues ellos se percatan de que las cosas no marchan como se esperaba (Kingdon 2003, 101). Existen tres canales de retroalimentación: El monitoreo sistemático, las quejas y el trabajo de casos, y la experiencia burocrática diaria.

1.2.2. Corriente de las soluciones

Por su parte, la corriente de las soluciones se configura cuando se generan “alternativas de políticas y propuestas en comunidades de especialistas”, que se asemejan a un “proceso de selección natural biológica” (Kingdon 2003, 116). En este sentido, existe una “sopa primigenia”¹ de política, donde muchas ideas o soluciones aparecen y flotan alrededor de esas comunidades de especialistas y luego se desvanecen. Tanto las ideas nuevas como las existentes se enfrentan entre sí y se combinan de varias maneras. Algunas ideas sobreviven y se toman como políticas importantes (Kingdon 2003, 117).

Existen algunos criterios para garantizar que las ideas o soluciones sobrevivan: la viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación de restricciones futuras. La viabilidad técnica tiene que ver con la posibilidad real de la implementación de la idea. La aceptabilidad del valor implica la existencia de compatibilidad y aceptación en la comunidad de especialistas, es decir, que las propuestas o ideas sean capaces de influir en las dimensiones analíticas que pueden ser tomadas en cuenta al momento de la decisión. La anticipación de restricciones futuras involucra prever lo que pueda obstaculizar la implementación de la solución; por ello, la selección de las propuestas se debe hacer teniendo en cuenta algunas restricciones como el presupuesto, las oportunidades en la política y las opiniones públicas (Kingdon 2003, 117).

Las canteras de donde surgen las ideas o soluciones, que constituyen la segunda corriente de Kingdon, son las comunidades de políticas o comunidades de especialistas. Estas comunidades están integradas por redes que incluyen burócratas, académicos, investigadores, activistas, entre otros, que comparten una misma inquietud en una determinada área de políticas. Según Kingdon, los especialistas que conforman las comunidades de políticas están dispersos, tanto dentro como

¹ Kingdon usa la metáfora de “sopa primigenia” haciendo referencia a una analogía con las teorías del caos y la creación de la vida.

fuera del gobierno, pero mantienen interacciones entre sí. Algunas comunidades están extremadamente cerradas y muy unidas, mientras que otras son más diversas y fragmentadas (Kingdon 2003, 117-118).

1.2.3. Corriente de la política

Finalmente, la corriente de la política influye independientemente de la corriente de los problemas y la corriente de las soluciones. Esta corriente se compone de tres elementos: El ánimo nacional o “*national mood*”, el estado o las acciones de las fuerzas políticas, y los cambios de administración. Según Kingdon, “los cambios en la corriente de la política tienen un poderoso efecto en las agendas, y la construcción de un consenso en el flujo político se rige por la negociación” (Kingdon 2003, 145).

El “*national mood*” es un elemento de la corriente de la política. Las personas, dentro y fuera del gobierno, responden a un “clima del país” o a un “ánimo nacional”, es decir, una gran parte de la población piensa siguiendo determinadas líneas comunes. Por lo tanto, dicho “clima del país” sirve para promover algunos puntos en las agendas políticas y para impedir que otros puntos lleguen a convertirse en prominentes (Kingdon 2003, 146). El “clima nacional” crea entonces el “suelo fértil” para ello. Una semilla o idea puede provenir de cualquier lugar y en cualquier momento y modo, pero la clave para entender su germinación y crecimiento es la existencia de un terreno fértil o una receptividad inicial a dicha idea (Kingdon 2003, 147). Los tomadores de decisión hacen uso de encuestas de opinión para monitorear el “clima” o “ánimo” nacional, del cual pueden depender los resultados electorales, las acciones de los partidos políticos, etc.

La presencia de diversas fuerzas políticas genera consensos o conflictos en el entorno de creación de intereses organizados. El impulso de ciertos temas depende del comportamiento de las fuerzas políticas y de cómo éstas están conformadas: si existe un grupo político con mayoría en el parlamento, con mucha capacidad de incidencia, es muy posible que ello conlleve a que un tema de interés para ese grupo sea considerado con seriedad. Asimismo, una vez que un tema aparece, el apoyo político permite que sea impulsado, y puede tener como consecuencia, en algunos casos, su ingreso a la agenda política (Kingdon 2003, 150).

El cambio en la administración es el tercer elemento dentro de esta corriente: es la rotación del personal legislativo o administrativo clave, que puede provocar cambios en las agendas con nuevas prioridades. Dicho cambio puede ocurrir de dos formas: por el cambio de prioridades de los operadores establecidos en posiciones de autoridad, o por el cambio del personal en esas posiciones, lo cual trae nuevas prioridades a la agenda en virtud de la rotación.

Los cambios en la corriente de la política son determinantes porque pueden llegar a establecer temas en la agenda. Una nueva administración, por ejemplo, cambia las agendas en toda la ciudad, ya que tiene influencia en las concepciones de los problemas y de las posibles soluciones; asimismo, disminuye la probabilidad de que los temas que no le son prioritarios lleguen a la agenda. También, un estado de ánimo nacional o “*national mood*” percibido como profundamente conservador disminuye la atención a nuevas iniciativas, mientras que un ambiente nacional más tolerante permitiría una mayor atención a esas nuevas ideas. Por su parte, la oposición de una poderosa facción de grupos de interés hace que sea difícil -no imposible, pero difícil- contemplar algunas iniciativas (Kingdon 2003, 198-199).

Nikolaos Zahariadis identifica mayor preponderancia de dos elementos de la corriente política: “De los tres elementos de la corriente política, la combinación del ánimo nacional y la rotación en el gobierno ejerce el mayor efecto en las agendas” (Zahariadis 2010, 78). Así, la combinación del “*national mood*” y el cambio en el gobierno, tras elecciones, contribuyen más a la posibilidad de colocar un tema en la agenda, que los grupos de interés. Sin embargo, estos grupos pueden bloquear propuestas que no prefieren o adaptarse a un elemento que ya ocupa un lugar destacado en la agenda gubernamental y agregarle elementos un poco más a su gusto. Así, cuando un tema posee menos intereses que entren en conflicto con el estado de ánimo nacional y con los políticos recientemente elegidos, es probable que dicho tema ingrese a la agenda (Kingdon 2003, 199).

1.2.4. Apertura de ventana de oportunidad

Cuando, en momentos específicos, la corriente de los problemas se acopla con la corriente de las soluciones y la corriente de la política, se abre una “ventana de oportunidad”: un problema es identificado, una solución se desarrolla y se encuentra disponible en la comunidad política, y un

cambio en la política se convierte en adecuado para que la política también cambie (Kingdon 2003, 163).

Kingdon hace referencia al rol de los empresarios de política en el acoplamiento de las tres corrientes y el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad. Los define como individuos o actores corporativos “en espera de invertir sus recursos como tiempo, energía, reputación y dinero para promover una posición en respuesta a una ganancia anticipada que toma la forma de beneficios materiales, deliberados o solidarios” (Kingdon 2003, 179). Dichos empresarios tienen un rol clave para movilizar un tema a la agenda. Pueden estar dentro o fuera del gobierno, en cargos elegidos o designados, en grupos de interés o en organizaciones de investigación.

Las ventanas de oportunidad se encuentran abiertas durante tiempos cortos; por lo cual, si los empresarios de política o las comunidades de políticas no aprovechan la apertura de dicha ventana, deberán esperar que se abra otra (Kingdon 2003, 166).

Suele ocurrir que las ventanas de oportunidad se abren por problemas que capturan la atención de un gobierno o por acontecimientos en la corriente política (Kingdon 2003, 168). En el primer caso, el problema se transforma en una presión para el gobierno, lo que crea la oportunidad para que los empresarios de política muestren las soluciones que tienen respecto a éste; mientras que, en el segundo caso, las condiciones políticas generan una oportunidad -casi siempre de poco tiempo- para que sea aprovechada. Dependiendo de las razones de apertura, se tendrá como resultado la diferenciación entre una ventana abierta de problemas, que se denomina “*problem window*” o una ventana abierta de política, llamada “*political window*” (Kingdon 2003, 173-174).

Ahora bien, las ventanas de oportunidad pueden cerrarse por varios motivos; entre ellos se señalan los siguientes: cuando existe la percepción de que el gobierno tomó medidas o actuó frente al problema -aunque necesariamente no haya sido así-; cuando quienes impulsan el tema han fracasado y no quieren gastar más tiempo, energía, capital político u otro recurso; cuando existen eventos que pasan de moda, ya que existen algunos -que por su propia naturaleza- tienen muy corta duración; cuando la ventana de oportunidad es abierta por un cambio en uno o varios

funcionarios públicos y este personal vuelve a cambiar de nuevo; y, por último, cuando no existe otra alternativa que cerrar la ventana de oportunidad (Kingdon 2003, 169-170).

Después de detallar las tres corrientes -de los problemas, de las soluciones y de la política- es necesario señalar que Kingdon sostiene que estas son independientes entre sí. Así, en la constatación empírica no siempre se articulan los problemas más demandantes con sus respectivas soluciones, o los cambios en la política se pueden dar al margen de que la atención a los problemas cambie. Por lo tanto, como señala Zahariadis, “cada corriente parece obedecer sus propias reglas y fluye en gran medida en forma independiente de las otras. Las corrientes interactúan cuando las ventanas de oportunidad están abiertas” (Zahariadis 2010, 87).

No obstante, esta relación de independencia entre las tres corrientes planteada por Kingdon, algunos estudios empíricos sostienen que existe interdependencia de las corrientes, e incluso proponen la preponderancia de una sobre las otras. Se considera por ello necesario dar una mirada a estas propuestas teóricas.

1.2.5. ¿Preponderancia de la corriente de la política?

Nikolaos Zahariadis trae al debate la independencia o no de las corrientes múltiples, sosteniendo que la apertura de las “ventanas de oportunidad” se encuentran sujetas al control -o al menos bajo la influencia- de la corriente de la política, que se manifiesta en la aprobación de “presupuestos, contrataciones públicas o elecciones en democracias parlamentarias”. Dicha sujeción al control ameritaría “mucho más trabajo para descubrir todas las implicancias con una precisión adecuada y coherencia lógica” (Zahariadis 2010, 94). En otras palabras, Zahariadis sostiene que la corriente política ejerce influencia en las otras dos corrientes -de los problemas y de las soluciones-, lo que a diferencia de lo planteado inicialmente por Kingdon, involucraría una interdependencia entre ellas.

Esta afirmación de interdependencia encuentra correspondencia con una de las conclusiones elaboradas por Luis Vargas Faulbaum, en la que señala que la adopción del mega-programa “Bolsa Familia” en Brasil fue posible por la evidencia de la problemática de pobreza, “la desigualdad y bajo nivel de la educación pública” -que ya habían encontrado respuesta con

programas de transferencias condicionadas, “pero sin el impulso suficiente del Gobierno Federal”-, y principalmente por el trasfondo político ideológico que tenía el gobierno de Luiz Ignacio Lula Da Silva. Las conclusiones de este estudio proponen y apuntalan la idea de que “existe una interdependencia entre las distintas corrientes, con un trasfondo político e ideológico que fue definiendo los problemas, la interacción con la opinión pública y las variadas propuestas de soluciones para activar una estrategia exitosa” (Vargas 2014, 53).

Los resultados de Vargas sugieren que “hubo razones políticas fluyendo y comunicando las distintas corrientes”, lo que generó “una respuesta oficial a problemas sociales y discusiones de políticas que llevaban más de diez años debatiéndose” (Vargas 2014, 53). También, concluyen que la “mencionada primacía política que facilitó la emergencia del programa es un aspecto que no calza del todo con las premisas de este esquema porque entre las corrientes existiría interdependencia en vez de independencia” (Vargas 2014, 53).

Por su parte, Lorena Repetto en su investigación “Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública”, explica “cómo una iniciativa tan reñida con las Convenciones Internacionales”, como es el caso de la legalización de la marihuana, entró en la agenda pública de Uruguay. Según el análisis de Repetto, esto fue posible porque se “logró ensamblar las demandas de los diferentes actores”: los movimientos sociales “aprovecharon la oportunidad que les brindó la propuesta del Poder Ejecutivo que -si bien distaba de cumplir con sus expectativas- planteaba un escenario inédito para un giro en las políticas de drogas en Uruguay”; y los ejecutores políticos del gobierno y promotores del proyecto de ley lo tomaron como “una oportunidad para incluir otras medidas que no habían sido planteadas por falta de ‘peso político’” (Repetto 2014, 28).

Así, la legalización del cannabis como una política de gobierno entró en la agenda uruguaya, en gran medida, debido a las condiciones políticas que se dieron en el país. Para mayo de 2012 se presentaba un escenario de debate con relación a “la seguridad-inseguridad y la asociación entre droga y delito”, lo que “abrió una ventana de oportunidad a la política de regulación del cannabis, que se hizo efectiva a partir de la decisión del Poder Ejecutivo” (Repetto 2014, 28). Esto evidencia que la corriente de la política influyó en las otras dos -de problemas y soluciones- para

que se abra la ventana de oportunidad y se pusiera el tema en la agenda; es decir, en este caso, las corrientes fueron interdependientes.

Mientras Kingdon sostiene la independencia de las corrientes múltiples, las constataciones empíricas de Zahariadis, Vargas y Repetto apuntan a la interdependencia entre ellas; incluso, se vislumbran elementos de primacía de la corriente de la política sobre las otras dos. Pero ¿Qué implicancias tiene para la teoría de Kingdon la primacía de la corriente de la política sobre las otras dos?

Las implicancias teóricas de estos postulados invitan a cuestionar, en determinados contextos, la independencia de las corrientes antes de la apertura de la ventana de oportunidad y, por lo tanto, llevan a prestarle mayor atención a la corriente de la política al momento de analizar los casos empíricos, así como detallar los modos por los cuales la corriente de la política puede condicionar a las corrientes de los problemas y de las soluciones.

América Latina es quizá el escenario más propicio para analizar empíricamente lo planteado en los últimos debates sobre la teoría de Kingdon; dado que en las dos últimas décadas han existido cambios significativos en la corriente de la política con la emergencia de los gobiernos llamados progresistas o post-neoliberales, ¿será posible entonces afirmar que estos cambios en la corriente de la política influyeron en las otras dos corrientes al momento de poner temas en la agenda de política?

2. La corriente de la política en América Latina

Desde fines de los 90 y en la primera década del nuevo siglo, en América Latina se configuraron cambios políticos significativos. En palabras de López, “tras la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela, se produjo un proceso de emergencia y consolidación de proyectos post-neoliberales en un importante número de países de la región” (López 2016, 19).

Los llamados proyectos “post-neoliberales”, implicaron el regreso de la cuestión social al campo político y el fin de la receta del “consenso de Washington”. Estos procesos llamados también “progresistas” o “gobiernos con giro a la izquierda” tienen una gran diversidad entre ellos. Desde

el punto de vista político, dichos países se clasificarían en dos grupos. En primer lugar, los gobiernos “nacional-populares” que ensayan “formas populistas revolucionarias”; entre ellos se encuentran Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y El Salvador. En segundo lugar, los gobiernos “nacional-populares moderados”, entre los que se ubican Uruguay, Brasil -antes del golpe contra Dilma Rousseff- y Argentina -antes de la elección de Mauricio Macri- (López 2016, 21). En esta investigación, la categoría “gobiernos de izquierda” se aplica a estos dos grupos.

Estos gobiernos,² no obstante, su heterogeneidad, pusieron en la esfera pública debates respecto al avance de los derechos sociales y a la ejecución de políticas públicas; lo han realizado a pesar de que “han sido criticados, en algunos casos, por su ambivalencia entre adaptarse al sistema capitalista imperante con meras políticas asistencialistas y los intentos de construir un modelo posneoliberal” sin que hayan logrado ser una “alternativa clara y viable” (López 2016, 71).

El proceso que atraviesa a varios países de América Latina trae consigo un “tipo de intervención estatal en el campo social, en los procesos de distribución y redistribución de recursos y en la provisión de cuidados y bienestar a la ciudadanía” y, en algunos casos, ha involucrado un cambio constitucional, como ocurrió en Bolivia, Ecuador y Venezuela (Mintegiuga y Ubasart-González 2015, 693).

Si se asume que, efectivamente, estos procesos recientes en la región han buscado la “ampliación de la intervención social y la preocupación por desarrollar políticas públicas que beneficien a las amplias mayorías sociales en la provisión de su bienestar” esto implicaría además la transformación -al menos potencial- en las agendas sociales (Mintegiuga y Ubasart-González

² Llamamos países “post-neoliberales”, “progresistas” o “de izquierda” a: **Venezuela:** Desde 1998 con la victoria de Hugo Chávez, reelecto en 2002, 2006 y 2012, y la posterior elección de Nicolás Maduro. **Brasil:** Con el triunfo del Partido de los Trabajadores de Luis Ignacio Lula Da Silva en 2003, reelecto en 2006 y sucedido por Dilma Rousseff, que ganó las elecciones en 2010 y 2014, y fue depuesta por un golpe de estado legislativo en 2016. **Argentina:** En 2003 con la victoria electoral de Nestor Kirchner, y posteriormente la de Cristina Fernández en 2006 y en 2011, hasta la elección de Mauricio Macri en 2015. **Uruguay:** En 2005, con la elección de Tabaré Vázquez; en 2009, José Mujica, y la reelección de Tabaré en 2015. **Bolivia:** Evo Morales ganó las elecciones en 2005, en 2009 y en 2014. **Ecuador:** Rafael Correa y su Partido Alianza País (AP) fue electo en 2006 y reelecto en 2009 y 2013; en 2016 Lenín Moreno -del mismo partido- asumió la presidencia. **Nicaragua:** El Frente Sandinista de Liberación Nacional triunfó en las elecciones en 2006 con Daniel Ortega, reelecto en 2011 y en 2016. **Honduras:** En 2006 fue electo Manuel Zelaya, y en 2009 fue depuesto con un golpe de estado. **Paraguay:** Ganó las elecciones Fernando Lugo en 2008, que luego fue depuesto por golpe legislativo en 2012. **El Salvador:** Los candidatos del Frente Farabundo Martí ganaron las elecciones; Mauricio Funes en 2009 y luego Salvador Sánchez Cerén en 2014 (López 2016, 38-39).

2015, 710). Las configuraciones de la política en los gobiernos de izquierda habrían creado condiciones para repensar la intervención del Estado frente a los problemas sociales a través de políticas públicas, incluso abriendo oportunidades para incluir temas nuevos o antes relegados en la agenda política.

Frente a las interpretaciones de López, Minteguiaga y Ubasart-González, resulta desafiante analizar los procesos de puesta en agenda de problemas sociales que se dieron entre 2005 y 2015 en los gobiernos llamados “progresistas” o de “giro a la izquierda”, ya que la asunción de estas formas de gobierno implicó cambios en la corriente de la política, produciendo así la apertura de ventanas de oportunidad, que en algunos casos fueron aprovechadas por distintos actores para dar respuesta a problemas sociales nuevos o relegados históricamente.

Uno de esos problemas sociales, que fueron acogidos en las agendas políticas en estos gobiernos, es el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la redistribución del espectro radioeléctrico. Dicho reconocimiento ocurre en el periodo llamado “post-neoliberal”, aunque esta necesidad o su problematización entró en el debate internacional desde 1980, cuando se publicó el “Informe de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación”, titulado “Un solo mundo, voces múltiples”, redactado por Sean MacBride y otros (MacBride Sean 1980).

3. Comunidades de políticas

Las comunidades de políticas constituyen un elemento del marco de “las corrientes múltiples y ventana de oportunidad” propuesto por Kingdon; sin embargo, este concepto no se desarrolla lo suficiente para operacionalizarlo en la presente investigación. Teniendo en cuenta que las comunidades de políticas tienen un rol relevante en la hipótesis planteada; se considera necesario ahondar en este concepto, para lo cual se recurre a otros autores. Cabe señalar que las comunidades de políticas son un factor común de varios marcos analíticos del proceso de las políticas, como el modelo de Coaliciones Promotoras - ACF, de Redes, de los enfoques argumentativos, entre otros; en esta disertación se recurrirá a la conceptualización de las comunidades de políticas desde la literatura relacionada al enfoque de redes para complementar el concepto.

La noción de comunidad de políticas públicas ha evolucionado desde el surgimiento de su investigación empírica en los años setenta y ochenta. Según March y Rhodes las comunidades de políticas son las versiones más integradas y estables de las redes de políticas. Generalmente se reúnen alrededor de un sector de política, más que de un área de política (March y Rhodes 1992, 13).

Dunn y Perl, al analizar las políticas ferroviarias de Francia y España, consideran que el concepto de comunidad de políticas parece ser útil para realizar análisis sectoriales y hacer comparaciones entre sectores y países (Dunn y Perl 1994, 313). También concluyen que es importante examinar las estrategias empleadas por un subsistema de actores; por ello se podría caracterizar a la comunidad de políticas como “un lugar de la política, el espacio social donde los problemas son impugnados y las soluciones elaboradas”. Entonces, si una comunidad de políticas se refiere a un conjunto de actores que se agrupan alrededor de un sector de política, se hace necesario diferenciarla del concepto de “red de políticas” que describe las propiedades del proceso por el cual algunos de los miembros de una o más comunidades de políticas interactúan (Dunn y Perl 1994, 316).

Vale la pena recordar que el término “comunidad de políticas” fue utilizado en Gran Bretaña originalmente con un fuerte énfasis en el concepto tradicional de “comunidad”, y en un momento en que la característica de las políticas era la estabilidad y no el cambio (Richardson 2006, 9). Así, el término “comunidad de políticas” estaba destinado a transmitir una relación muy estrecha y estable entre los agentes de las políticas, algo parecido a los elementos que se relacionan con la definición de “comunidad” en el diccionario, es decir, propiedad de los bienes, identidad compartida, compañerismo, etc. El uso de la palabra “comunidad” también implicó algunas nociones que perviven hoy al momento de analizar las políticas públicas, como la relación a largo plazo y estable entre actores políticos. Esta relación es posible si ocurre dentro de un sector o sub-sector de la política e incluso en un nivel micro de la política (Richardson 2006, 10).

En el desarrollo del concepto resulta clave la lógica de la negociación, que implica que los responsables de las políticas, tanto del gobierno como de los grupos, compartan un interés en evitar un cambio repentino de política; por ello se obligan a trabajar juntos para aprender qué tipo

de cambio es factible. En ese sentido, quienes integran una comunidad de políticas comenzarán a debatir en los mismos términos, e incluso con los mismos valores. Los argumentos serán tratados en serio sólo si se discute en el marco de esos puntos o criterios comunes. Todo esto redundaría en una difusión de roles en el sentido de que todos los miembros -funcionarios del gobierno, expertos académicos y funcionarios del grupo- se convierten en profesionales de políticas (Richardson 2006, 11-12). Esta construcción ideal de la comunidad de políticas deja por fuera del análisis elementos como la concentración del poder, de información y de recursos dentro de una comunidad.

Si bien estas primeras concepciones de comunidad de políticas se asemejan a las del triángulo de hierro,³ con el transcurrir del tiempo -y especialmente dentro de la academia británica- este concepto ha merecido una atención importante y ha ido evolucionando. Wright -citado por Dunn y Perl-, define a una comunidad política como aquellos actores y actores potenciales del universo de políticas que comparten una identidad o interés común. Esos actores realizan transacciones intercambiando recursos para equilibrarlos y optimizarlos (Dunn y Perl 1994, 313). En tal sentido, estamos frente a una concepción más amplia, que guía esta investigación.

Para el análisis del proceso de puesta en agenda de políticas públicas, el concepto de comunidades de políticas aporta elementos que explican la relación de los actores y cómo estos influyen en el proceso. Así, el modo como se compone una comunidad de políticas, sus relaciones, sus dinámicas de poder, las ideas alrededor de las cuales se agrupa y los recursos que utiliza permitirán explicar en cierta medida por qué se adoptó un tema en la agenda de política pública.

Las comunidades de políticas varían mucho en su modo de composición. Kingdon, partiendo de un concepto amplio de comunidad de políticas, sostiene que algunas comunidades son extremadamente cerradas y muy unidas, y otras son más diversas y fragmentadas. La fragmentación de una comunidad puede traer consigo la fragmentación o desarticulación de la política, la ausencia de orientaciones comunes o la inestabilidad en la agenda (Kingdon 2003,

³ Triángulos de hierro: Articulan “las oficinas del ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés”, este concepto “se basa principalmente en los primeros estudios de las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas” (Hecló 1978, 257).

119-120). Por el contrario, una comunidad más unida genera puntos de vista y orientaciones comunes, organiza sus formas de actuar, e incluso tiene un lenguaje común, lo que le permite una mejor comunicación interna.

También las comunidades de políticas cambian de un sector a otro: “el estilo del sector que cuenta con una comunidad de políticas públicas bien organizada y poderosa será muy distinto del estilo del sector en el que los diseñadores de las políticas disponen de una red laxa y difusa”. Así, en el primer caso, las intensas negociaciones serán la clave para la formulación de las políticas; mientras que, en el segundo caso, el gobierno podría imponer sus decisiones y no dar demasiada importancia a las propuestas de la comunidad de políticas (Parsons 2007, 215).

Si bien una comunidad de políticas existe por sí misma, independientemente de los eventos políticos, de los cambios de administración y de la presión de los electores y gobernantes, ésta se ve afectada y reacciona a los eventos políticos (Kingdon 2003, 117-118). Tal como sostiene Smith, las comunidades de políticas públicas se desarrollan ahí donde el Estado necesita grupos con grandes recursos para brindar apoyo a la implementación de las políticas; por el contrario, “las redes de asuntos” -el tipo de red con menor integración- se desarrollan en áreas de menor importancia o en las que hay un alto grado de controversia política (Smith 1993, 49).

La dinámica de poder dentro de las comunidades de políticas es otro de los elementos a tomar en cuenta en el análisis. Por ejemplo, Atkinson y Coleman vincularon los atributos estructurales o de poder directamente con la adopción y el éxito de diferentes tipos de políticas industriales; para ello, plantearon una tipología que incorporó una variedad de diferentes relaciones de poder entre los actores estatales y no estatales. Así, la capacidad, la autonomía del Estado y el desarrollo organizacional de los actores sociales dan forma a la dinámica de poder entre el estado y la sociedad en un sector de políticas (Skogstad 2005, 3).

Quienes integran las comunidades de políticas, si bien pueden provenir de diferentes espacios o estar constituidos de forma diversa, “comparten un paradigma de política” contando con “una visión del mundo compuesta por los problemas más urgentes que necesitan tratarse” y construyendo “los principales instrumentos que pueden o necesitan utilizarse para abordar los

problemas percibidos” (Klijn 1998, 28). Los integrantes de una comunidad de políticas tienen en común la preocupación por un problema de política específico, interactúan entre sí, conocen mutuamente sus ideas, propuestas e investigaciones, y con frecuencia se conocen muy bien personalmente. Los actores en una comunidad de políticas “tienen ciertos intereses en común que los separan de los actores de otras comunidades de políticas públicas” (Klijn 1998, 28).

En las comunidades de políticas, tanto el sustrato de las ideas como la presión política son importantes para hacer que algunos temas destaquen y para mantener a otros temas en las agendas gubernamentales (Kingdon 2003, 130). El contenido de las ideas, lejos de ser meras cortinas de humo o racionalizaciones, son partes integrales de la toma de decisiones dentro y alrededor del gobierno. Las comunidades de políticas son los espacios donde se realiza el proceso de generar, debatir y reformular ideas. El hecho de que las ideas estén en las comunidades de políticas no implica necesariamente que el gobierno actúe con rapidez respecto a las ideas; para convertirse en base de acción, una idea debe estar en una comunidad y perdurar en ella (Kingdon 2003, 129).

Las comunidades de políticas, como espacios de ideas y generadoras de presión política, son sujetos imprescindibles para colocar un tema en la agenda; es así que las diferencias en la composición de las comunidades de políticas pueden influir en las agendas. Tal como lo señala Birkland, “la organización de comunidades políticas es un factor importante para la agenda, pero la agenda y la política de grupo varían considerablemente con el tipo de evento y la naturaleza de la comunidad de políticas” (Birkland 1998, 53). Si bien el estudio de Birkland se basa en las comunidades de políticas y en eventos de enfoque, como elementos para llevar un tema a la agenda o procurar un cambio de política, se rescata la enorme importancia que da el autor a las comunidades de políticas.

Así como es importante conocer la composición y organización de una comunidad de políticas, resulta indispensable prestar atención a “los recursos que los actores tienen a su disposición, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas” (Klijn 1998, 27).

Existe una diversidad de recursos que pueden ser aprovechados por las comunidades de políticas. Estos son el apoyo político, el recurso a la violencia -capacidad de coacción legítima a través de la fuerza-, los recursos jurídicos, el recurso humano, el dinero, la infraestructura, la información, la organización y las relaciones, el consenso que brinda legitimación, y el tiempo. Lo importante es que la comunidad tenga la posibilidad de gestionar, producir y movilizar estos recursos al momento de poner un tema en la agenda de política (Subirats et al 2012, 72-91).

Otro de los recursos que pueden poseer las comunidades de políticas son los aprendizajes sociales, definidos por Hecló como la variación relativamente duradera del comportamiento, producto de la experiencia (Hecló 1974, 306). Así, las comunidades poseen como recurso ese “saber hacer” obtenido de lecciones aprendidas durante la ejecución de estrategias o acciones pasadas. Estos aprendizajes suelen ser bastante útiles al momento de emprender procesos, como el de poner un tema en la agenda de política.

Se entiende entonces que las comunidades de políticas cubren un área de política determinada, están constituidas por personas que cuentan con una visión común sobre el problema de política y albergan ideas para hacerle frente. Estas comunidades tienen composiciones diversas y heterogéneas, cuentan con recursos a su disposición y utilizan estrategias de presión o persuasión para hacer prevalecer sus ideas. En la presente investigación se analizan las comunidades de política que impulsan el Derecho a la Comunicación.

4. Estrategia metodológica

Teniendo en cuenta la pregunta de investigación se elige el método comparativo. Este método permite agudizar “el poder de descripción y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre los casos” (Collier 1993, 21).

Explicar la causalidad es una de las preocupaciones de esta investigación, cuya centralidad está en el “por qué”. Se busca especificar las causas por las cuales en unos casos se produjo la puesta en la agenda pública del reconocimiento del Derecho a la Comunicación y en otros, con condiciones similares, no se produjo. Por ello, se elige este método, ya que “el fin típico de un

estudio comparativo es revelar las diferentes condiciones causales conectadas con los diferentes resultados” (Ragin 2007, 181-182).

El método comparativo puede asumir un enfoque basado en variables o uno basado en casos. El primero busca “establecer relaciones generalizadas entre variables”, mientras que el enfoque basado en casos “aspira a comprender unidades complejas” (Della Porta y Keating 2013, 211). Esta investigación realiza comparación entre casos, dado que se han seleccionado pocos - “n pequeña”- y se pretende comprender la complejidad de ellos; por lo tanto, la “búsqueda de generalizaciones será limitada” (Della Porta y Keating 2013, 217); no obstante, es el marco analítico seleccionado el que establece las variables o factores a los que se circunscribe el análisis.

Varios autores sitúan el método comparativo en un estatus intermedio entre los estudios de caso y el método estadístico (Collier 1993, 24), pues procura exponer la causación o causalidad, que también puede ser explicada desde una aproximación cuantitativa; sin embargo, es de interés no sólo evidenciar la causalidad, sino también conocer con cierta profundidad las características de los casos bajo análisis. Por ello, el conocimiento de los casos es otro de los fines de la investigación comparativa que aquí se realiza.

Dentro de la investigación comparativa se usan marcos analíticos que ayudan a darle sentido a las categorías establecidas para analizar los casos; dichos marcos pueden ser comprobados o reformulados en función de los resultados de las pruebas empíricas realizadas. Asimismo, este método es usado para estudiar configuraciones, es decir, combinaciones específicas “de atributos que [son] comun[es] a un número de casos” (Ragin 2007, 192). Es así como la comparación entre casos constituye un método de control que implica un procedimiento de “confrontación empírica de los conceptos” (Bulcourn y Cardozo 2008, 9). En la presente investigación el análisis es guiado por conceptos provenientes del marco analítico de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad de John Kingdon, explicado anteriormente. Previo al proceso de análisis es necesario establecer los criterios de selección de casos, es decir, determinar los elementos que hacen comparables a los países que forman parte del estudio.

A continuación, se explica el proceso de selección de casos, se evidencian las unidades de análisis, se establecen las estrategias para la recolección de información, la técnica de análisis de datos y la rigurosidad metodológica.

4.1. Selección de casos

Uno de los principales desafíos que presenta el método comparado es la selección de casos. Dos de los objetivos principales que tiene que cubrir la selección de casos son la representatividad y la relación causal; así es necesario que los casos elegidos sean los más representativos de la población y que los factores presentes en la variable independiente no estén contenidos en la dependiente (Gerring 2006, 149). Para ello se hace necesario que la selección sea guiada por un marco analítico.

El proceso de selección de casos se ha realizado según lo señalado por el método comparado y utilizando los criterios tomados del marco analítico de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad, propuesto por John Kingdon. Así, usando este marco de análisis, se procedió a operacionalizar sus atributos, crear tipologías de casos, analizar los componentes de la variable independiente y dependiente, y posteriormente, a la luz de la pregunta guía de investigación, se procedió a la selección, tal como como se detalla en el anexo 1.

Cabe señalar que para hacer comparables los casos se utilizaron algunos criterios contextuales y otros relacionados con la pregunta de investigación, conforme puede verse en la siguiente tabla:

Tabla 1. Criterios de selección de casos, aplicados a países de América Latina entre los años 2005 - 2010

<i>Países</i>	X				Y
	(A)	(B)	(C)	(D)	Reconocimiento del Derecho a la Comunicación
	Ideología de gobierno	Gobierno con mayoría en el congreso	Existencia de Comunidades de políticas	Constituyente o reforma constitucional	
<i>Argentina</i>	1	1	1	0	1
<i>Bolivia</i>	1	1	1	1	1
<i>Ecuador</i>	1	1	1	1	1
<i>Venezuela</i>	1	1	1	1	1

Uruguay	1	0	1	0	1
Brasil	1	1	1	0	0
Nicaragua	1	1	1	1	0
El Salvador	1	1	1	0	0
Paraguay	1	0	1	0	0
Chile	0	1	1	0	0
Colombia	0	0	1	0	0
Costa Rica	0	0	1	0	0
Guatemala	0	0	1	0	0
Honduras	0	0	1	0	0
México	0	0	1	0	0
Panamá	0	0	1	0	0
Perú	0	0	1	0	0

- (A) *Ideología de gobierno: 1: izquierda y centro izquierda. 0: Derecha y centro derecha*
 (B) *Gobierno con mayoría en el congreso: 1: Mayoría absoluta // 0: Mayoría relativa o minoría*
 (C) *Existencia de comunidades de políticas: 1: Frentes o coaliciones que agrupan a más de 02 organizaciones pro Derecho a la Comunicación // 0: Una o ninguna organización o movimiento pro Derecho a la Comunicación.*
 (D) *Constituyente o reforma constitucional: 1: Sí // 0: No*
 (Y) *Reconocimiento del Derecho a la Comunicación: 1: Reconocimiento legal o constitucional // 0: No*

Fuentes: Páginas web de Congresos Nacionales, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina <http://americo.usal.es/oir/legislatina/>, Observatorio del Derecho a la Comunicación de pueblos indígenas <http://clacpi.org/observatorio> y Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia <http://www.observacom.org>, 2017

Se eligió como universo de casos los 17 países de América Latina porque aporta una diversidad suficiente para hacer una comparación sensata, teniendo en cuenta la complejidad que define a la región.

Como se puede apreciar los casos típicos de esta investigación, son: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Sin embargo, sólo Argentina, Bolivia y Ecuador, incluyeron en su política pública la redistribución del espectro radioeléctrico. De estos tres países, dos (Bolivia y Ecuador) tuvieron procesos constituyentes; mientras que Argentina no. En tal sentido, por motivos de diversidad y accesibilidad, se elige a Ecuador y Argentina.

Por su parte Brasil, Nicaragua y El Salvador se constituyen en los casos desviantes por Y de la presente investigación. En estos tres países existieron condiciones políticas similares a los casos típicos, pero no fue posible que el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la

redistribución del espectro radioeléctrico ingresen a la agenda. De estos casos desviantes se eligen también dos: Nicaragua -que tuvo reforma constitucional- y El Salvador, que no la tuvo.

Así, los casos seleccionados para la investigación son: Ecuador, Argentina, El Salvador y Nicaragua. En estos casos se pretende determinar las combinaciones de condiciones causales que permitieron que en dos de ellos se pusiera en la agenda pública el Derecho a la Comunicación y en los otros dos no. De la mano con el estudio de las causas va el examen de la diversidad para encontrar patrones de semejanzas y diferencias, esperando que existan diferentes condiciones causales que provoquen los resultados divergentes, para luego interpretarlas (Ragin 2007, 191).

4.2. Unidades de análisis

La selección de las unidades de análisis es guiada principalmente por la pregunta de investigación (Yin 2014, 24). En el presente estudio, las unidades de análisis son los procesos de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en cada uno de los países seleccionados: Ecuador, Argentina, Nicaragua y El Salvador. Una vez seleccionados los casos, se operacionalizan las variables que según el marco analítico son explicativas para el proceso de puesta en agenda.

Cada unidad de análisis posee variables teóricas que sirven de guía para la observación empírica: La corriente de los problemas, la corriente de las soluciones, la corriente de la política, las Comunidades de políticas y la apertura de las ventanas de oportunidad. Son estas las variables a observar en cada caso.

4.3. Estrategias para la recolección de información

En la presente investigación se utilizan las siguientes fuentes de evidencia: revisión documental, entrevista y revisión de archivos (Yin 2014, 86). En cuanto a la revisión documental, se tienen en cuenta las múltiples formas que adopta la información, por lo que se establece un plan de recopilación de datos explícitos. Respecto a las entrevistas, éstas se realizan siguiendo los planteamientos teóricos de la investigación, sin embargo se asume una actitud de apertura y escucha a las categorías emergentes que pudieran evidenciarse; por ello, son semiestructuradas; se realizan en forma presencial, telefónica y/o virtual. La revisión de archivos es complementaria a la documental; esta estrategia tiene menos relevancia que las otras dos.

Conforme lo señala Yin, al momento de la recopilación de información se tienen en cuenta tres principios que se traducen en acciones indispensables: el primero es la multiplicidad de fuentes de evidencia; el segundo es la creación de una base de datos que organice las mismas; y el tercero es mantener una cadena lógica de evidencia (Yin 2014, 85). Para ello se hace uso de una matriz metodológica en la que se detallan las técnicas de recolección de datos, las fuentes y el procedimiento de análisis de los mismos. Esta matriz consta en el anexo 2.

4.4. Técnica de análisis de datos

Contar con técnicas de análisis de datos es un elemento clave para toda investigación, ya que permite examinar, categorizar, tabular, probar o recombinar la evidencia que se obtenga de los casos empíricos (Yin 2014, 109). Una de esas técnicas es el *Pattern Matching* o “coincidencia de patrones”, que se elige para este estudio.

El *Pattern Matching* permite comparar las observaciones empíricas con un patrón basado en proposiciones teóricas (Yin 2014, 116). Cabe señalar que esta técnica puede ser utilizada en el análisis de un solo caso o de múltiples casos (Yin 2014, 119); para ello, se tiene que elaborar un patrón teórico esperado, conformado por una serie de proposiciones teóricas, es decir, un esquema de comportamiento que, se espera, tengan las variables dependientes con relación a las variables independientes, que luego serán comparables con los resultados de la investigación empírica (Villarreal y Landeta 2010, 45). En el caso de lograr la comprobación de los postulados teóricos a través de la evidencia empírica, esto contribuirá al fortalecimiento de la validez interna de la investigación (Trochim 1989, 355).

Las proposiciones teóricas que guían el análisis de datos en esta investigación son tomadas del marco analítico de John Kingdon descrito en este capítulo, y son relacionadas con los hallazgos empíricos. Se siguen, por lo tanto, los siguientes pasos: primero se procura construir el patrón conceptual, luego el patrón observado, y finalmente se busca generar la coincidencia entre estos dos, que permita evaluar las hipótesis de estudio (Trochim 1985, 576). De esta manera se determinan los factores que estuvieron presentes o ausentes en los casos del resultado positivo; y aquellos que estuvieron ausentes o presentes en los casos del resultado negativo.

4.5. Rigurosidad metodológica

Para quienes hacen investigación, una de las preocupaciones centrales es generar rigurosidad y transparencia metodológica con la finalidad de incrementar la validez y confiabilidad de la investigación. Con este propósito se implementan cuatro pruebas: la validez de constructo, la validez interna, la validez externa y la fiabilidad (Yin 2014, 33-34).

La validez de constructo consiste en establecer “medidas operativas correctas” para los conceptos a estudiar. Con tal finalidad, en esta investigación se acude a múltiples fuentes de evidencia y se establece la cadena de evidencia al momento de la recolección de datos; para ello, se usa la técnica de triangulación de información, que permite corroborar las proposiciones teóricas. Asimismo, los y las informantes claves revisan el borrador del reporte de estudio al momento del procesamiento de datos (Yin 2014, 34).

Respecto a la validez interna, resulta relevante establecer una relación causal por la cual ciertas condiciones se evidencian como causantes de otras condiciones; con tal propósito se aplica el *Pattern Matching* como técnica de análisis de datos. Por su parte, la validez externa implica la posibilidad de que los hallazgos de un estudio puedan ser generalizados; en este sentido, el uso de un marco analítico como guía de la investigación y del método comparado -que en esta investigación se aplica a cuatro casos- aporta a dicha validez; no obstante, tratándose de una “n pequeña” las generalizaciones son limitadas (Yin 2014, 34).

Y por último, la fiabilidad consiste en demostrar que las operaciones de una investigación, como es el caso de los procedimientos de recolección, pueden repetirse con los mismos resultados. Por lo tanto, se hace necesaria la construcción de un protocolo de estudio y de una base de datos en la que se ordene y se sistematice la información.

Capítulo 2

Derecho a la Comunicación

Con los lentes de la política pública, se asume como marco analítico el de las corrientes múltiples para analizar los procesos de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en cuatro países de América Latina: Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

En este análisis es preciso adentrarnos a lo que, en la presente investigación, se entiende por Derecho a la Comunicación. Para ello se realiza un recorrido por las implicancias de la comunicación en las democracias actuales, un paralelo entre la libertad de expresión y el Derecho a la Comunicación, la problemática sobre la imposibilidad de hacer efectivo el Derecho a la Comunicación, las recomendaciones para la efectividad de este derecho desde las instancias internacionales, y las respuestas de los países analizados frente al problema de la concentración mediática.

1. Comunicación y democracia

El término comunicación es polisémico y puede ser abordado desde diferentes aristas; aquí es de interés su dimensión socio-cultural. O' Sullivan afirma que la comunicación es una “una negociación y un intercambio” de sentidos, donde “mensajes, gente perteneciente a una cultura y realidad” definen sentidos y entendimientos (O' Sullivan et al 1995, 67).

Por su parte, Carey sostiene que la comunicación es un “proceso simbólico donde la realidad es producida, mantenida, reparada y transformada” (Carey 2009, 19); dicho intercambio simbólico se realiza desde una realidad concreta, que a su vez es modificada y construida. Así, “todo proceso comunicativo auténtico contribuye a explorar la realidad, garantizando un contacto real con ella” (Pico 2015, 22). Por lo tanto, la comunicación no sólo es entendida como un intercambio de sentidos y entendimiento, sino un como un proceso que construye la realidad de quienes participan en ella, ya sea a nivel intrapersonal, interpersonal y/o colectivo.

Según Barbero, “los procesos de comunicación se han convertido en un espacio estratégico de los procesos económicos y políticos” (Barbero 1984, 77) del presente momento histórico. Si bien

existen en el espacio público numerosos ámbitos y modalidades de organización y comunicación, los medios de comunicación masivos han adquirido una centralidad insoslayable, constituyéndose en escenarios privilegiados de intercambios. De este modo, el sistema de medios no sólo informa, también construye ideas, interpretaciones, y “modos de entender que generan legitimidades y exclusiones aportando o dificultando la gobernabilidad social” (Rossi, De Charras y Lozano 2013, 32). En este sentido, “los medios de comunicación tienen una enorme importancia simbólica y cultural en la conformación de realidades sociales” (Araya, Avendaño y Carazo 2013, 344). Así mismo los sistemas mediáticos no son totalmente independientes a las realidades sociales y políticas de su contexto; por lo tanto, no se puede “modificar el sistema comunicativo de un país de forma caprichosa, sin tener en cuenta su evolución histórica y el contexto social y político en el que se inserta” (Hallin y Mancini 2010, 166).

Los medios “han construido una representación de sí mismos como espacios de saber y colectivización de saber vinculados con la condición ciudadana” y se erigen “como lugares insustituibles para la vida en común y la producción de la política”. Dado que lo político involucra a toda la ciudadanía, sustraerse a ellos significa apartarse de “lo que está en juego” (Mata 2006, 10). Entonces, la capacidad de los medios de establecer su poder simbólico en la agenda pública y de influir en la clase política (Sandoval 2008, 10), es un motivo para que cualquier persona o colectivo acceda a ellos sin restricción alguna.

Se hace necesario este acceso principalmente porque, en un sistema de convivencia democrático, la comunicación tiene un rol importante: “la democracia necesita de la comunicación”, pues ésta permite contar con “una esfera pública activa donde tengan lugar los procesos políticos a la vista y con la participación de los distintos componentes de una sociedad” (Navas 2011, 98). De hecho, son muchas las opiniones que quieren expresarse en la esfera pública y “pocas las oportunidades de hacerlo por medio de vías efectivas” - que aseguren un alcance e influyan en la opinión pública - porque las disposiciones del mercado hacen que la transmisión de ideas se torne “cara y virtualmente inaccesible para una mayoría” (Gargarella 2011, 39). Esta inaccesibilidad exige la responsabilidad del Estado para garantizar la “amplitud de la expresión libre dentro de una comunidad”, pues este “carga con buena parte de la responsabilidad acerca del modo en que se distribuye la palabra dentro de la sociedad” (Gargarella 2011, 54).

2. Libertad de expresión y Derecho a la Comunicación

Según el liberalismo clásico, para garantizar la libertad de la ciudadanía el rol del Estado es de no intervención. Así, la tradición “reduce la libertad de expresión a la autonomía, y define la autonomía para significar la ausencia de interferencia gubernamental” (Fiss 2011, 72). En otras palabras, quienes defienden el “mercado libre de ideas” sostienen que la “mejor política en materia de libertad de expresión es la ausencia de política”, es decir, “la idea de que cualquier movimiento del Estado en esa área debía verse como una amenaza a combatir” (Gargarella 2011, 37).

El fundamento de esta idea es que, para garantizar la diversidad y disonancia de voces, se necesita impedir que el Estado monopolice la comunicación o la dirija abusivamente, dado que es visto como el actor más fuerte de una sociedad. Por ello, se propone que la comunicación quede en manos del mercado, pues nada pretende vigilar y permite la libre circulación de muchos elementos, entre ellos el poder. Así surge la idea de que “abatiendo al Estado monopólico abrimos las puertas a la libertad de expresión” (Gargarella 2011, 37 - 38).

Este pensamiento liberal se sustenta en una ficción: supone “la aparente igualdad entre los ciudadanos abstractos” e ignora la “desigualdad entre los hombres concretos” (Roncagliolo 1983, 14). Esta ficción sostiene que todos los seres humanos tienen las mismas oportunidades para expresarse y para que su voz sea escuchada, pero existen realidades concretas que no hacen posible la libertad de expresión en igualdad de condiciones, porque son muchas las inequidades que están a la base de las sociedades. En palabras de Fiss, “la estructura social contemporánea es tan enemiga de la libertad de expresión como lo es el policía” (Fiss 2011, 74).

Fiss propone un ejemplo que explica esto: sostiene que la situación descrita “es comparable a una en la cual el ágora” o “lugar de reunión y discusión” de una comunidad ha sido privatizado; “se cobra entrada por acceder a él”, y “nuestro derecho a expresarnos comienza a depender de nuestros recursos”. Es decir, el derecho de las personas a expresarse “deja de ser una prioridad pública, y pasa a depender de la evolución del mercado comunicacional” (Fiss 2011, 76).

No intervenir es una decisión política; así Gargarella sostiene que la “no intervención estatal” no existe: “No existe la ausencia de política en materia de libertad de expresión” porque se adoptan, por una parte, ciertos “criterios de regulación estatal que buscan dejar más poder de decisión en la minoría que eventualmente tenga más dinero”; y, por otra parte, otros criterios “que se orientan a fortalecer la capacidad de elección de cada uno de los miembros de la comunidad” (Gargarella 2011, 44). Así, el derecho de las mayorías a expresarse se reduce a elegir entre las opiniones que ya han decidido las minorías.

Si la libertad de expresión fuera ejercida por la ciudadanía en su totalidad y no por unos pocos con capacidad de acceder a ella, garantizaría el mantenimiento de la democracia representativa y, sobre todo, de su principio fundamental: “el de la elección meditada”, es decir, el “derecho de un pueblo, en tanto pueblo, a decidir qué tipo de vida quiere vivir” (Fiss 2011, 68); en otras palabras, la diversidad de voces contribuye a construir un conjunto más amplio de posibilidades de elección. En este caso, es bastante obvio el rol que juegan los medios de comunicación para “determinar qué cuestiones son debatidas y cómo son” debatidas (Fiss 2011, 70). Los medios de comunicación tienen así el poder para decidir qué voces se privilegian y cuáles se acallan. De esta forma, se constata algo que contradice los presupuestos liberales más clásicos: el principal enemigo de la libertad expresión es más el poder privado que el poder público (Fiss 2011, 73).

Hasta aquí se ha explicitado que la imposibilidad material del acceso a la libertad de expresión está condicionada por la capacidad adquisitiva de la ciudadanía. Si bien el capitalismo distribuye el poder de una manera desigual, no se puede “reducir el poder social al poder económico”, e indicar que la falta de pluralidad en el debate público se debe a factores exclusivamente económicos, porque éste está mediado por “estructuras burocráticas, personalidades, divisiones sociales y las normas culturales”. Sin embargo, es preciso señalar que, en una sociedad capitalista, el “debate público es dominado por quienes son económicamente poderosos”. Así, el mercado, aunque opere de manera “suave y eficiente, no asegura que todas las opiniones serán oídas, sino sólo aquellas que son defendidas por los ricos”, es decir por “quienes pueden pedir préstamos de otros o por quienes pueden confeccionar un producto que atraerá anunciantes o suscriptores para mantener la empresa” (Fiss 2011, 70).

Si bien es cierto, la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido internacionalmente a todos los seres humanos, sin distinción, en declaraciones y tratados. Pero si se analiza cuáles son los temas y acciones judiciales priorizados en “los organismos internacionales de protección de los derechos humanos” y en “muchas organizaciones sociales de defensa de la libertad de expresión”, se evidencia que la práctica ocurre, salvo algunas excepciones, cuando se está frente a “violaciones contra los medios y sus periodistas” (Gomez 2011, 145), lo que implica un uso corporativo del derecho.

Ahora bien, seguir sustentando la dicotomía de que “el sector privado es todo libertad” y que el “Estado es todo censura” (Fiss 2011, 73), como lo propone el pensamiento liberal, impide mirar los matices y sobre todo no permite que las diversas voces sociales puedan ser escuchadas más allá de los recursos que las respalden, o la popularidad que conciten.

Como se ha advertido, existe una tensión entre una concepción más restrictiva de la libertad de expresión tradicional, que solamente exige al Estado que se abstenga de censurar, y una visión más extensa, que nace de los instrumentos internacionales y de los sistemas de protección de derechos humanos: el Derecho a la Comunicación. Desde esta otra mirada nacen requerimientos concretos para la adopción de regulaciones y políticas públicas dirigidas a fomentar la diversidad de voces a través de que mayor cantidad de personas y comunidades tengan acceso a los medios de comunicación y expresen sus ideas.

En la región latinoamericana, esta interpretación restringida “ha alejado e incluso producido hasta un rechazo del concepto de libertad de expresión por importantes sectores sociales” y académicos, quienes cuestionan no sólo el “uso corporativo” de este derecho, sino que también “lo relacionan con un enfoque unidireccional e individual de un derecho humano que debiera ser bidireccional y social”; esto puede explicar “la búsqueda de nuevos conceptos jurídicos más adecuados tales como el Derecho a la Comunicación” (Gómez 2011, 144).

La libertad de expresión y el Derecho a la Comunicación son dos concepciones de derechos estrechamente vinculadas a dos modelos de democracia. En el “caso del modelo representativo, se habla de dos libertades: la de expresión y la de información, como grandes conceptos

centrales”. Por su parte en el modelo deliberativo, “se habla de derechos a la comunicación y participación, como conjuntos interdependientes que abarcan varios derechos específicos” (Navas 2011, 108).

Herrera propone un debate respecto al Derecho a la Comunicación, indicando que puede ser visto desde tres perspectivas: La primera, como una “extensión de la libertad de expresión e información”; la segunda, “como un paraguas que aglutina a varios derechos relacionados con la comunicación resignificados en clave contrahegemónica”; y la tercera se trata de un “derecho autónomo que necesita ser institucionalizado para fundamentar mejor la demanda ciudadana y asegurar su pleno cumplimiento para todas las personas” (Herrera 2013, 44-45).

Según la primera perspectiva, el Derecho a la Comunicación es la “dimensión social o extensión de la libertad de expresión y acceso a la información”; se encuentra implícito en la “Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, y en la “Declaración Americana sobre Derechos Humanos”. De este modo, la “vigencia del Derecho a la Comunicación no necesariamente depende de que esté reconocido como tal en tratados internacionales y legislaciones nacionales, sino de la progresiva evolución democrática de las sociedades” que deben propiciar su ejercicio. Esta perspectiva es cuestionada por teóricos y activistas del Derecho a la Comunicación, al considerarla insuficiente (Herrera 2013, 45-46).

La segunda perspectiva es la que mira al “Derecho a la Comunicación como un paraguas que aglutina a una serie de derechos vinculados a la información, participación, protección y cultura”. Este paraguas envuelve a los denominados “derechos de la comunicación” que han sido históricamente ignorados como tales; por ello se propone su resignificación en clave contrahegemónica, lo que implica dos procesos: uno de dimensión colectiva, que interrelaciona los derechos “en un diálogo complementario” y los vincula con el “acceso a los medios existentes y la posibilidad de crear nuevos medios”; y, otro que ubica la reivindicación del Derecho a la Comunicación en el contexto de “los problemas estructurales de la comunicación estableciendo, como condición indispensable para su cumplimiento, la existencia de modelos de medios pluralistas y democráticos” (Herrera 2013, 46-47).

Y la tercera perspectiva tiene que ver con el actual “enfoque del debate latinoamericano, que es una profundización de las dos perspectivas anteriores”. Éste sostiene que “los problemas estructurales que impiden la vigencia del Derecho a la Comunicación afectan también el ejercicio de los demás derechos humanos, menoscaban la democracia” y obstaculizan la vida de las personas. Así, “para que existan sociedades democráticas se necesitan sistemas mediáticos democráticos”; por lo tanto, en países que han aprobado leyes sobre medios, la democratización de la comunicación se vincula a los procesos de consolidación democrática, “construcción de nuevos modelos económicos y refundación de los Estados mediante constituciones aprobadas por asambleas constituyentes o referendos populares” (Herrera 2013, 47).

Ahora bien, “estas tres perspectivas sobre el Derecho a la Comunicación no son excluyentes”. Por el contrario, son “parte de un mismo proceso que empieza por garantizar la vigencia plena de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, pasa por el cumplimiento del resto de derechos vinculados a la comunicación” como la “información, participación, protección, cultura” y culmina con la “institucionalización del Derecho a la Comunicación” (Herrera 2013, 47).

3. Un problema común: La imposibilidad de hacer efectivo el Derecho a la Comunicación

El Derecho a la Comunicación es una potestad de todos los seres humanos sin distinción; la imposibilidad de hacerlo efectivo constituye un problema social. Como se ha dicho, las políticas públicas emanan como respuesta a los problemas sociales, y en el caso de las políticas públicas de comunicación éstas deberían responder a la imposibilidad material de ciertos sectores de la sociedad de acceder a los medios de comunicación y, por lo tanto, a la ausencia de diversidad de voces en dichos medios.

Ante este problema social, el mito liberal sólo se centra en la necesidad de resguardo de la libertad frente al Estado y oculta la concentración mediática. Así, “impedir, limitar u obstaculizar el acceso a los medios” que permitan “la divulgación de opiniones e informaciones de cualquier persona o grupo social, es tan violatorio” como “la censura a un periodista o a un empresario que ya cuente con un medio para hacerlo” (Gómez 2011, 147).

En ese sentido la concentración mediática resulta ser un gran impedimento para esta diversidad de voces, tal como lo señala Luigi Ferrajoli “los procesos de concentración y la relación cada vez más estrecha entre información y poderes políticos están sofocando al pluralismo y, junto con éste, a la libertad de información misma”, por tal motivo la principal garantía a la libertad de información, de expresión y del derecho a la comunicación en general es la “separación e independencia de la propiedad” de los medios (Ferrajoli 2004, 133); incluso este autor propone someter el poder empresarial mediático “a los límites y vínculos que derivan de la independencia de la libertad de prensa y de información” (Ferrajoli 2004, 135).

En buena parte de los países de América Latina existen restricciones, directas o indirectas, “para que las entidades de la sociedad civil que no tengan finalidad comercial estén excluidas del pleno ejercicio” del Derecho a la Comunicación. En algunos casos, aunque exista la posibilidad de que estas entidades no comerciales puedan contar a frecuencias, encuentran restricciones que se evidencian en el escaso alcance de sus emisoras. En el caso de Chile por ejemplo la potencia de las radios comunitarias no puede exceder a 01 vatio,⁴ conforme estipula la Ley 18.168 en su artículo 3. Y en caso de Brasil, según la Ley 9612, se establece que las radios comunitarias pueden acceder como máximo a la potencia de 25 vatios, pero el Decreto 2/98, reglamento de la referida ley, “es más restrictivo” y “sólo permite la libertad de expresión en un radio de 1 kilómetro” (Loreti y Lozano 2012, 50).

A estas restricciones se suman graves recortes a la posibilidad de conseguir “recursos genuinos, provenientes del reconocimiento de la creación intelectual o artística que desarrollan” los medios comunitarios, o del acceder a publicidad (Loreti y Lozano 2012, 51).

Así mismo “es posible constatar la existencia de regímenes de subasta como único mecanismo de otorgamiento de frecuencias radioeléctricas”. Esto sucede en Guatemala, según lo establece el Decreto 94/96 en sus artículos 61 y 62; y en Paraguay, tal como lo establece la Ley 642 en su artículo 70, que exige un pago “como requisito de acceso, sin perjuicio del canon del 1% anual”. En estos países el “factor económico” para acceder a constituir medios de comunicación no sólo es preponderante, sino único. Estos procedimientos fueron duramente objetados por la “Relatoría

⁴ 01 vatio sólo tiene alcance de apenas unas pocas cuerdas.

de Libertad de Expresión y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” en su “Informe CIDH especial sobre Guatemala OEA/Ser.L/V/II.111, 6/4/2001, punto 30, y sobre Paraguay OEA/Ser.L/VII.110 doc. 52, 9/3/2001, punto 53”. Esta objeción se basa en el principio según el cual la capacidad económica no debe ser criterio para otorgar o no concesiones de “uso de espectro para el ejercicio del derecho” a comunicar (Loreti y Lozano 2012, 51).

En otros países de la región existen restricciones en contenido, obligando a los medios comunitarios a difundir de manera exclusiva cuestiones educativas, culturales o sociales. Un ejemplo de ello es lo dispuesto en el Artículo 99 del Decreto Supremo 013-93 en Perú.

Otras veces, la regulación e incluso las constituciones reconocen el derecho de acceder en igualdad de condiciones al espectro radioeléctrico, pero las regulaciones específicas y requisitos burocráticos suelen contener exigencias que impiden que ese reconocimiento se traduzca en un ejercicio efectivo de derechos. Este es el caso de la exigencia de parámetros técnicos o económicos para acceder a los concursos o procedimientos de adjudicación, que se vuelven imposibles para los medios de comunicación pequeños. En México, se exige equipamiento o avales técnicos que son inaccesibles para las comunidades empobrecidas. Ahora bien, “junto con esas disposiciones explícitas de los marcos legales vigentes, las prácticas administrativas aportan nuevas fuentes de discrecionalidad y discriminación”. Así, “la ausencia de mecanismos justos, democráticos y, sobre todo, transparentes”, permite que “las frecuencias radioeléctricas sean entregadas como verdaderos ducados para amigos políticos o empresarios cercanos al poder” (Loreti y Lozano 2012, 52).

De esta manera, el mapa de medios latinoamericanos es el resultado de procesos históricos de concentración de la propiedad, pero también de acrecentamiento del poder de los grandes grupos regionales como Globo, Abril, Televisa, Azteca, Clarín, Cisneros, Mercurio, Prisa, Telefónica, Repretel y otros (De Charras, Baranchuk y Luis Lozano 2013, 13). Así, PRISA posee más de 1200 radios entre España, EEUU y América Latina; Globo posee unas 110 señales de televisión en todo Brasil, 5 de las cuales se ubican en las principales ciudades; el Grupo González González posee medios en México, Guatemala, Nicaragua, Perú, Paraguay, Ecuador, Costa Rica, Argentina, República Dominicana, y Uruguay; el Grupo Telefónica cuenta con medios de

comunicación en España, Brasil, Argentina, Chile, Perú, Colombia y Venezuela; el Grupo Televisa posee medios gráficos, radios, televisión abierta, distribuidora de cable, señales de cable, productoras de contenidos y editoriales en México y otros países de América Latina; y el Grupo Clarín cuenta con proveedoras de internet, fábrica de papel prensa y agencias de noticias, entre otras unidades de negocios (De Charras, Baranchuk y Luis Lozano 2013, 13).

La ausencia de intervención del Estado y la apuesta por el libre mercado han estimulado la construcción de monopolios en la propiedad de los medios de comunicación. Si se piensa que el espectro radioeléctrico es un bien finito, se hace exigible su distribución con criterios democráticos que permitan la pluralidad de voces y actores. Esta pluralidad en los medios de comunicación “debe ser comprendida como la distribución de más canales en más manos”, en oposición “a un pequeño número de canales controlados por los mismos grupos” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 199).

La monopolización de los medios de comunicación no “sólo afectan la pluralidad informativa, sino que, al tener el control de la información” y al construir la opinión pública, “también pueden adquirir un poder incluso superior al que ejercen las instituciones políticas, convirtiéndose en poderes fácticos o paralelos que determinan la agenda pública” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 200). Así, la concentración de la propiedad encuentra su correlato en la estandarización de contenidos y en la marginación de las voces divergentes, lo que constituye una amenaza a la democracia y al ejercicio del Derecho a la Comunicación, convirtiéndolo en un privilegio de quienes tienen el poder de acceder a los medios necesarios para hacerse oír.

4. El Derecho a la Comunicación: Recomendaciones internacionales para hacerlo efectivo

Pasar de la libertad de expresión al Derecho a la Comunicación implica trascender la visión liberal -que pide al Estado abstenerse para garantizar el derecho civil y político- demandando al Estado la garantía de un derecho social que permita a las personas, pueblos y comunidades comunicarse, acceder a medios de comunicación y tecnologías de la información y

comunicación, incidir en la esfera pública, y aportar desde sus contextos sociales en la construcción simbólica de sus realidades sociales y culturales.

Ello nos lleva al centro de muchos de los debates contemporáneos: la exigibilidad de los derechos sociales. Hay quienes sostienen que dicha exigibilidad está subyugada a la de los derechos civiles y políticos -muy especialmente las libertades de empresa y propiedad privada-. Esta percepción devaluada de los derechos sociales se asienta, sobre todo, en lo que Pisarello denomina “prejuicios de tipo ideológico” (Pisarello 2007, 13).

Existen cuatro mitos que siguen sosteniendo esta idea de “progresión de derechos”, que establece unos derechos con mayor categoría que otros. La primera es la tesis histórica, que coloca a los derechos sociales como derechos de segunda o tercera generación; por ello habría que esperar el paso del tiempo y primero garantizar los derechos civiles y políticos, y luego -con la evolución histórica- se garantizarían los derechos sociales. La segunda tesis es normativa o axiológica; por una parte, sostiene que los derechos civiles y políticos tienen como principio directo la dignidad de la persona, y se amparan en valores como la libertad; por otra parte, indica que los derechos sociales estarían ligados de manera indirecta a la dignidad de la persona y se relacionan con el valor de la igualdad, que busca la homogeneidad social. La tercera tesis es teórica: sostiene que no es posible brindar los mismos tipos de mecanismos de protección a los derechos civiles y políticos, y a los derechos sociales; esto porque al contrario de lo que ocurre con los derechos civiles, los derechos sociales requieren prestaciones del Estado y se tornan “caros”. La cuarta tesis es dogmática jurídica; afirma que los derechos sociales no serían derechos fundamentales, sino simplemente principios programáticos que quedan supeditados a cada legislación nacional (Pisarello 2007, 15-16).

Pisarello desvirtúa estas cuatro tesis sosteniendo que la concreción de los derechos humanos depende de la “acción de mujeres y hombres de carne y hueso y no se encuentra inscrita de antemano en ninguna lógica garantista evolutiva o en el automático despliegue de las estructuras económicas” (Pisarello 2007, 136). Por lo tanto, el autor propone cambiar el “relato” y buscar el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales en su conjunto. Es decir, trascender la idea de prelación de derechos y pensar en la interdependencia de los mismos.

Si el reconocimiento y garantía de los derechos humanos depende de las acciones concretas de las personas que luchan por ellos, se puede afirmar que “los derechos no constituyen una realidad objetiva e inmutable; al contrario, son una construcción social que muda en el tiempo” (Araya, Avendaño y Carazo 2013, 344). Así, “los contextos jurídicos y sociales son parte de la definición de derechos concretos” (Douzinas 2008, 32).

Al tener en cuenta que el Derecho a la Comunicación es un derecho social, “este no puede ser un derecho simplemente declamado: para que sea efectivo tiene que apoyarse en condiciones materiales que lo garanticen” (Uranga 2007, 61- 62). El Derecho a la Comunicación se mira, así, “como derecho humano del mismo rango que los derechos a la salud y a la educación, y como condición necesaria de la democracia y el desarrollo de los pueblos” (Segura 2014, 73).

Por lo tanto, se hace cada vez más necesario pensar en el reconocimiento y garantía de este derecho, como ya lo decía Jean D'Arcy, precursor de la televisión en Francia: “vendrá el día en que la Declaración Universal de los Derechos Humanos tendrá que incluir un derecho más amplio que el derecho del hombre a la información (...) Este es el derecho de los hombres a comunicarse” (D'Arcy 1969, 14).

El Derecho a la Comunicación se entiende como “aquella potestad de toda la ciudadanía para expresarse en igualdad de oportunidades y en equidad de condiciones”. Lo que implica que “cada uno y cada una incluye entre sus derechos humanos fundamentales el de comunicarse, entrar en relación y entablar diálogos con otros y con otras” (Uranga 2007, 61- 62). En tal sentido, se hace necesario “un marco jurídico que garantice el ejercicio del Derecho a la Comunicación” de manera “compatible con los derechos humanos y que reconozca la especificidad de un corpus jurídico con principios propios” (Loreti y Lozano 2012, 54).

Uno de los primeros hitos más importantes en este camino fue la “Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe”, convocada por la UNESCO y realizada en San José en julio de 1976, que reunió a los *policy-makers* de toda la región con el propósito de impulsar la toma de decisiones respecto a las políticas nacionales de comunicación. Esta conferencia planteó la definición del Derecho a la Comunicación y su

exigibilidad a los Estados, principalmente en su recomendación número cuatro, que subraya que “los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe reconozcan la existencia del Derecho a la Comunicación como institución que se deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación” (Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe 1976, 4.1); así mismo, pide a la UNESCO que “propicie a la mayor brevedad posible la realización de reuniones de juristas profesionales y científicas de la comunicación, tendientes a lograr una definición jurídica y la estructuración de los principios del Derecho de Comunicación” (Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe 1976, 4.2).

Cuatro años más tarde, en 1980, esta necesidad de reconocer a la comunicación como un derecho humano entró en la discusión mundial cuando se redactó el “Informe de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación”, titulado “Un solo mundo, voces múltiples” y redactado por Sean MacBride (MacBride 1980, 1).

En sus recomendaciones, el Informe MacBride, propone que, en una democracia, las necesidades comunicacionales “deben ser respondidas mediante el otorgamiento de derechos específicos” entre ellos “el derecho a ser informado, el derecho a informar, el derecho a la privacidad, el derecho a participar en la comunicación pública -todos ellos elementos de un nuevo concepto, el derecho a comunicar-” (MacBride 1980, 234). Así mismo, el informe indica que “al desarrollar lo que podría llamarse una nueva era de derechos sociales, sugerimos que se exploren más a fondo todas las implicaciones del Derecho a la Comunicación” (MacBride 1980, 234).

Más de 20 años después, la “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA”, en su informe del año 2002, establece que es deber de los Estados “garantizar la igualdad de oportunidades a todas las personas para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación”; así mismo, exige eliminar “todo tipo de medidas que discriminen a un individuo o grupo de personas en su participación igualitaria y plena de la vida política, económica y social de su país”, señalando también que “este derecho garantiza una voz informada para todas las personas, condición indispensable para la subsistencia de la democracia” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, 103).

Por su parte, el “informe Anual 2008” de la “Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” - CIDH sostuvo que existe un “componente de la libertad de expresión con el cual estamos en deuda: las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público”. Dicho informe sostiene que estos grupos carecen de “canales institucionales” públicos o privados para ejercer “en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan”. Este proceso excluyente redunda también en la imposibilidad que tienen las sociedades “de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático”; por ello, “es similar al efecto que produce la censura: el silencio” (Botero 2009, 100).

Esta necesidad de acceso de quienes no tienen las posibilidades para que sus voces sean escuchadas y el silenciamiento que impide a la sociedad escuchar esas otras voces, pone en el debate público la necesidad de diversidad. Por ello, en 2001, los Relatores de libertad de expresión de la ONU, la OEA y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), en una “declaración conjunta sobre los mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión”, afirman que “la promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión”; esta diversidad involucra “igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión” (Hussain, Duve y Canton 2001).

Estos mismos principios fueron recogidos en 2007, en una nueva “declaración conjunta de los relatores de la ONU, la OEA y la OSCE”, a la que se unió la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Dicha declaración tuvo como finalidad la promoción de la diversidad en los medios de comunicación; para ello establece “definiciones concretas sobre el rol de los Estados como garantes de la diversidad y el pluralismo”. Este documento “reconoce tres tipos de medios de comunicación audiovisuales: comunitarios, comerciales y de servicio público”, y acentúa “la obligación de garantizar un acceso equitativo, tanto a las frecuencias como a los

soportes de distribución de contenidos para cada uno de estos grupos de actores” (Ligabo et al 2007).

Esta declaración conjunta exhorta a los Estados a “tomar medidas para asegurar la diversidad de contenidos, garantizando la libertad de expresión” y “poner un límite a la concentración de la propiedad de medios”, afirmando que “para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes antimonopólicas”. Sus relatores afirman que estas disposiciones deberán “implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles”; así mismo, recomiendan a los Estados realizar un monitoreo activo para “prevenir la concentración de la propiedad” en el proceso de concesión de licencias, y sostienen que “se debe proveer apoyo a aquellos que deseen establecer nuevos tipos de medios de comunicación, con base en criterios equitativos y objetivos aplicados en forma no discriminatoria” (Ligabo et al 2007).

La Declaración también advierte explícitamente “que los diferentes tipos de medios de comunicación”, es decir, los “comerciales, de servicio público y comunitarios, deben ser capaces de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”; esto se hace viable a través de la “reserva de frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios” (Ligabo et al 2007).

Estas demandas a los Estados respecto a su intervención para garantizar el Derecho a la Comunicación, tienen como centro la reivindicación de una democratización de los medios de comunicación. Esta democratización, según el Informe Mac Bride, tiene múltiples connotaciones, ya que comprende la provisión de “medios más numerosos y más variados a un mayor número de personas; pero no puede reducirse sólo aspectos cuantitativos”, sino que implica también “un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes”. Este acceso es sólo “uno de los aspectos de la democratización”, pues democratizar la comunicación significa también contar con “posibilidades mayores para las naciones, las fuerzas políticas, las comunidades culturales, las entidades económicas y los grupos sociales de intercambiar informaciones en un mayor plano de igualdad, sin una dominación” y sin discriminaciones (Mac Bride 1980, 173).

Esto requiere un cambio de perspectiva, que implica contar con información más abundante procedente de una pluralidad de fuentes, tener mayor posibilidad de reciprocidad, desarrollar las oportunidades para tomar decisiones basadas en la información y el discernimiento entre puntos de vista divergentes, y garantizar más participación de los sectores y de la población en la definición de programas en los medios de comunicación social (Mac Bride 1980, 301-302).

El Derecho a la Comunicación, es pues una necesidad que han evidenciado los organismos internacionales, pero también ha sido y es una reivindicación principal dentro del movimiento por la democratización de la comunicación en América Latina y el Caribe. Esto ha llevado a que algunos Estados de la región reconozcan este derecho y diseñen políticas públicas con miras a la democratización de los medios de comunicación. En los últimos quince años se han presentado oportunidades en algunos países para promover reformas democratizadoras del sistema mediático.

En Venezuela, la “Ley Orgánica de Telecomunicaciones”, aprobada en 2000, reconoce a la comunicación como derecho y propone el concepto de "pluralidad mediática"; no obstante, en esta ley se excluye la regulación de los contenidos y la distribución del espectro radioeléctrico. Ante esta novedad, otros países comenzaron a propiciar legislaciones para reconocer el Derecho a la Comunicación. En 2007, en Uruguay surgió la ley de Radios Comunitarias, que reservaba un 33% de las frecuencias del espectro radioeléctrico a ese sector social; sin embargo, la ley no pudo ser sostenida y rápidamente desapareció (Segura 2014, 71).

En el año 2009, en Argentina se sancionó la “Ley de Servicios de comunicación audiovisual”, impulsada por la “Coalición por una Radiodifusión Democrática” (Segura 2014, 72) que establece la división tripartita del espectro radioeléctrico. En 2011, en Bolivia, se sancionó la “Ley 164 de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación”, que establece a la “comunicación como un derecho humano individual y colectivo” con garantía por parte del Estado y fomenta la distribución equitativa y el uso eficiente del espectro radioeléctrico. En Ecuador, la constitución de 2008 reconoce los derechos a la comunicación, y en 2013 entró en vigencia “Ley Orgánica de Comunicación”; este marco regulatorio dispone la distribución del

espectro radioeléctrico, otorgando el 33% a los medios privados, 33% a los medios públicos y el 34% a los medios comunitarios.

El reconocimiento del Derecho a la Comunicación y las regulaciones para la democratización del espectro radioeléctrico en los países señalados, se han llevado a cabo no sólo por las oportunidades políticas en estos Estados; también por la incidencia de actores de la sociedad civil que han sido protagonistas en estos procesos, caracterizados por Segura como “articulaciones plurales y diversas de organizaciones del campo comunicacional, gremios, otras organizaciones sociales, organismos transnacionales y académicos” (Segura 2014, 72), que impulsaron “iniciativas ciudadanas de reforma del sistema comunicacional”. Algunas de estas organizaciones hicieron parte de campañas por los derechos a la comunicación en la “Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información y en el Foro Social Mundial”. Muchos de estos actores participan en redes internacionales de comunicación, como la “Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular” (ALER), la “Agencia Latinoamericana de Información” (ALAI), la “Asociación Mundial de Comunicación Comunitaria” (WACC), la “Asociación Mundial de Radios Comunitarias” (AMARC), la “Asociación por el Progreso de las Comunicaciones” (APC), la “Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación” (SIGNIS ALC), Inter Press Service (IPS), etc.

5. Respuestas de los países analizados frente al problema de la concentración mediática

La presente investigación analiza el proceso de puesta en la agenda de política pública del Derecho a la Comunicación y la democratización del sistema mediático en cuatro países: dos en los que fue posible y dos en los que no lo fue a pesar de las acciones públicas emprendidas con este objetivo. Se eligieron los países de Ecuador y Argentina, por una parte, y El Salvador y Nicaragua, por otra. En ese sentido, a continuación se describe la problemática de la concentración mediática en cada país y las respuestas que se dieron por parte de sus gobiernos: en el caso de Argentina y Ecuador se reconoció este derecho y se incorporaron, a través de la adopción de instrumentos de políticas, las recomendaciones de organismos internacionales que se han descrito anteriormente; en el caso de El Salvador y Nicaragua, el problema de la concentración mediática no ingresó en la agenda de políticas públicas, sin embargo existieron intentos para que ello ocurriera.

5.1. Argentina

En 2004, aproximadamente el “78% del mercado de la televisión” -abierta y por cable-, de la radio y de la prensa gráfica argentina se encontraba en manos de 4 conglomerados mediáticos (Koziner 2013, 130), lo que evidencia la gran concentración mediática en el país, caracterizada por la propiedad cruzada de medios.

Fruto de un agudo proceso de concentración patrimonial, se conformaron en el país dos grandes conglomerados mediáticos: Clarín y Telefónica; ambos grupos destacan por la gran cantidad de medios que tienen y porque abarcan diversos sectores de la economía nacional.

El Grupo Clarín es propietario en el rubro de impresos de: Arte Gráfico Editorial Argentino (AGEA) S.A., la Compañía Inversora en Medios de Comunicación (CIMECO) S.A., Artes Gráficas Rioplatenses (AGR) S.A., Tinta Fresca Ediciones S.A., entre otros; en el ámbito de medios audiovisuales es dueño de Artear Argentina S.A. que incluye: canal 6, 7, 9, 10, 12, 13, entre otros; así mismo, es propietario de Radio Mitre S.A., que cuenta con 3 frecuencias radiales; también es dueño de 09 señales de televisión por cable. En suma, “posee el mayor sistema de televisión por cable y el diario de mayor circulación de América Latina” (Koziner 2013, 130).

Por su parte, el grupo Telefónica se ha posicionado como el principal operador de la televisión, controlando 16 emisoras de televisión abierta en todo el país y más de 74 emisoras de radio (Postolsky 2005, 4); así mismo, tiene bajo su poder el comercio electrónico, servicios de atención al cliente, producción de contenidos, telefonía fija y móvil, acceso a Internet, portales web, entre otros (Koziner 2013, 131).

También se pueden identificar otros dos grupos mediáticos, que podrían ser caracterizados como medianos: TyC-Avila y Uno-Vila. Éstos poseen alrededor de entre 10 y 25 medios de comunicación cada uno (Postolski, Santucho y Rodríguez 2007, 11).

En este mapa de poder mediático argentino, es importante identificar un conjunto de empresas con menores cantidades de medios que poseen “una considerable presencia en el ámbito de las comunicaciones”. Éstas son: La Nación, que, además del diario del mismo nombre, tiene

“participación en Cimeco, DyN y es uno de los dueños de Papel Prensa junto a Clarín y el Estado Nacional”; también se encuentran “Editorial Perfil”, editora de Noticias, “Caras, Weekend, entre otras publicaciones, asociada a Editorial Abril” de Brasil y con acciones en el sitio “UOL-Sinectis”; Crónica, que cuenta con un diario y señal de cable; y los medios pertenecientes a Kraiselburd: Diario “El Día” de La Plata, Diario “Popular” y agencia de noticias NA (Postolski, Santucho y Rodríguez 2007, 11-12).

Frente a esta realidad de concentración mediática, el 10 de octubre del año 2009 se promulgó la “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” en Argentina. Esta ley tuvo como objeto la “regulación de los servicios de comunicación audiovisual” y el “desarrollo de mecanismos destinados a la promoción, desconcentración y fomento de la competencia con fines de abaratamiento, democratización y universalización del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina 2009, 1).

Si bien este cuerpo normativo no explicita el reconocimiento del Derecho a la Comunicación, sí establece que la actividad que realizan los medios de comunicación audiovisual será considerada una “actividad de interés público”, y por lo tanto de “carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina 2009, 2). Este “derecho humano inalienable” se ha denominado “Derecho a la Comunicación”, y demanda la obligación estatal de salvaguardarlo.

Así mismo, siguiendo la “declaración conjunta de los relatores de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana” de Derechos Humanos y de los Pueblos de 2007, la Ley argentina identifica “tres tipos de prestadores de servicios de comunicación audiovisual: la gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro”; así mismo, establece que estos tres tipos de propietarios de medios de comunicación deben contar con “capacidad de operar” y con el “acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina 2009, 2). De esta manera se procura la diversidad, la participación y la igualdad de oportunidades en el acceso a la propiedad de los medios, y se

responde a las necesidades de diversificación de la información y comunicación por parte de las comunidades, y no solo de los individuos.

Esta ley declara al “espectro radioeléctrico” como “bien público”; por lo tanto, atribuye al “Poder Ejecutivo nacional la administración, asignación, control y cuanto concierna a la gestión de los segmentos del espectro radioeléctrico destinados al servicio de radiodifusión” (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina 2009, 8).

Este cuerpo normativo creó organizaciones estatales como la “Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”, el “Consejo Federal de Comunicación Audiovisual”, el “Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia”, la “Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual”, y la “Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual”, agencias que aportaron a la configuración de la política de comunicación nacional.

La ley también estableció procedimientos para la adjudicación de licencias y autorizaciones, desplegó una serie de disposiciones para desmonopolizar la propiedad de los medios de comunicación en el país, estableció pautas a los contenidos mediáticos, con la finalidad de fomentar la diversidad y la generación de contenidos propios regionales, estableciendo cuotas en las programaciones; así mismo, estableció medidas de protección a la niñez, entre otras disposiciones.

Por último, la “Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (CIDH), en su “Informe Anual sobre Libertad de Expresión del año 2009”, manifestó que la “reforma legislativa representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina”, y que la ley constituyó un avance central y un paso decisivo para ampliar el sentido de lo “público” (Relatoría para la libertad de expresión de la CIDH 2009, 11).

5.2. Ecuador

En Ecuador, para el año 2008, la Asamblea Constituyente, en la “Disposición Transitoria Vigésimocuarta”, ordenó la conformación de una “comisión para realizar una auditoría de las

concesiones de las frecuencias de radio y televisión” en el país andino. Ante ello, mediante “Decreto Ejecutivo N° 1445” del 20 de noviembre del 2008, se conformó la “Comisión para la Auditoría de las Frecuencias de Radio y Televisión”, que tenía por encargo “determinar la constitucionalidad, legitimidad y transparencia de las concesiones”; establecer la existencia o no de “monopolios u oligopolios directos o indirectos en el uso de frecuencias”; así como identificar “las entidades o grupos financieros” que tenían “participación en el control del capital, inversión o patrimonio en los medios de comunicación” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 2).

La comisión concluyó que “por lo menos cuatro concesionarios controlan canales de VHF en prácticamente todo el país”, es decir, entre 21 y 23 provincias; estos son la “Cadena Ecuatoriana de Televisión, Teleamazonas, Red Telesistema y Televisión del Pacífico - Ecuavisa” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 216).

Por su parte, siete concesionarias “concentran frecuencias radiofónicas en diez provincias”, estas son: “Sonorama S.A. (Sonorama Stereo), Jase Bolivar Cueva Velasquez (IC. Radio), Equispunto S.A. (Kiss 105.3 FM), Fundación Radio Maria (Radio Maria), Gamboa Comunicación Total Cia. Ltda. (Bonita FM/Canela), Radio Caravana S. A. (Caravana AM) y Radio Colón C.A. (Colón FM)”. Así mismo, “en el caso de Disney y de Majestad FM, si bien se registran concesionarios diferentes, la estructura de propiedad accionaria es la misma” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 2013 -2016).

Respecto a la prensa escrita, “según datos recabados en 2006 por el Programa de Estudios de la Comunicación de FLACSO-Sede Ecuador”, son “cuatro grupos empresariales -Mantilla Ortega, Mantilla Anderson, Pérez Castro y Martínez Merchán-” quienes reunían “más del 70 por ciento de medios gráficos con cobertura nacional” (Ramos 2010, 27).

También se identificó propiedad cruzada de medios. En la “estructura accionaria de los principales periódicos del país” se identificaron “cinco casos de propiedad cruzada” con radios o estaciones de televisión: “Hoy TV, Canal 21 y Hoy”, pertenecientes a “Editores e Impresores Edimpres SA”; “Ecuavisa, Univisa y El Universo”, de propiedad de la” Compañía Anónima El

Universo”; “Radio City y El Universo”, propiedad de la “Compañía Anónima El Universo”; “Radio Platinum, Quito AM y El Comercio”, de propiedad del “Grupo El Comercio C.A.”; y “Punto Rojo FM y Diario Expreso”, propiedad de “Gráficos Nacionales S.A.” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 212-2013).

La comisión constató “la absoluta predominancia de frecuencias en las manos del sector privado comercial”, que constituye cerca del 90% del total de las concesiones, “en detrimento de los sectores público y comunitario” (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 216). Esta realidad es calificada como “extremadamente concentradora, lo que pone en riesgo la diversidad informativa”, ya que concentra el poder en un solo actor, trayendo consigo también concentración económica. Así mismo, la comisión declaró que la existencia de “una práctica de concentración de frecuencias por parte de personas y grupos específicos en el Ecuador” fue “posible por las limitaciones legales” previas a la Ley Orgánica de Comunicación de 2013 (Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión 2009, 211).

Este panorama de concentración mediática dio pie para que, en la Constitución Política de Ecuador, aprobada mediante referéndum en el año 2008, se estableciera un capítulo dedicado a los “derechos de la comunicación”. A diferencia de Argentina, la carta magna ecuatoriana reconoce explícitamente el Derecho a la Comunicación como un conjunto de derechos que lo integran. Así se establece que “todas las personas, en forma individual o colectiva” son sujetas de derecho a “una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa; al acceso universal a las tecnologías de información y comunicación; a la creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones” al espectro radioeléctrico; también reconoce el “acceso y uso de todas las formas de comunicación visual, auditiva, sensorial y a otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad; entre otros derechos” (Constitución Política de Ecuador 2008, 16).

De este modo, el Estado constitucional de derechos y justicia de Ecuador reconoce “los derechos a la comunicación, que comprenden: libertad de expresión, información y acceso, en igualdad de

condiciones, al espectro radioeléctrico y a las tecnologías de información y comunicación” (Asamblea Nacional 2013, 1).

Por otra parte, la norma constitucional establece que el Estado deberá garantizar la asignación “de las frecuencias del espectro radioeléctrico” para el funcionamiento de “estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias”, haciendo uso de “métodos transparentes y en igualdad de condiciones”; también deberá facilitar “la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios” y el “acceso universal a las tecnologías de información y comunicación en especial para las personas y colectividades que carezcan de dicho acceso o lo tengan de forma limitada”. Así mismo, se advierte de manera explícita que “no se permitirá el oligopolio o monopolio, directo ni indirecto, de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias” (Constitución Política de Ecuador 2008, 16).

A partir del reconocimiento constitucional, nacieron una serie de instrumentos de políticas para garantizar el ejercicio de los “derechos de la comunicación”, tal como lo menciona la Carta Magna en su Artículo 384: se aprueba la “Ley Orgánica de Comunicación” y su reglamento, se crea el “Sistema de Comunicación Social” conformado por instituciones de carácter público, se crea el “Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación”, y la “Superintendencia de la Información y Comunicación”, se asignan los presupuestos necesarios para el sector y, para garantizar una información certera sobre la situación de los medios de comunicación en el país, se ordena la realización de una “auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión”.

De todos los instrumentos de política pública que se desplegaron en el sector, es de destacar La “Ley Orgánica de Comunicación” promulgada en junio de 2013, que tiene por objeto “desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente” (Asamblea Nacional 2013, 1). En este cuerpo legal se establecen acciones afirmativas que mejoren “las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos a la comunicación” de grupos humanos en situación de desigualdad real (Asamblea Nacional 2013, 4), y principios como el de diversidad cultural, participación, interés superior del niño y la niña, transparencia, entre otros.

Este cuerpo legal, además, define y caracteriza a cada uno de los tipos de medios de comunicación: medios públicos, privados y comunitarios. También “establece que el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público inalienable, imprescriptible e inembargable”, así como “un recurso público estratégico”; y otorga la administración al Estado central a través de la autoridad de telecomunicaciones. Así mismo, establece que esta administración no implicará “realizar actividades de control sobre los contenidos de los medios de comunicación” (Asamblea Nacional 2013, 18).

Esta ley, en su artículo 106, prescribe la “distribución equitativa de frecuencias”, señalando que las “frecuencias del espectro radioeléctrico destinadas al funcionamiento de estaciones de radio y televisión de señal abierta se distribuirá equitativamente en tres partes”, realiza una reserva del “33% de estas frecuencias para la operación de medios públicos, el 33% para la operación de medios privados, y 34% para la operación de medios comunitarios”; esta distribución constituye uno de los elementos claves para la democratización de los medios de comunicación en el país.

De este modo, se ha realizado una descripción somera de las políticas públicas de comunicación en Argentina y Ecuador, ambas con variantes; éstas tienen en común que el Estado asume su rol garante del Derecho a la Comunicación, su rol regulador del acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones, así como abre un camino a la democratización de dichos medios frente a la concentración mediática.

5.3. El Salvador

Según refieren Mastrini y Becerra en su estudio “los monopolios de la verdad”, los medios de comunicación en El Salvador se encuentran en manos de grandes familias terratenientes, que a su vez participan activamente en el control económico y político del país; así mismo, los autores indican que existen fuertes lazos entre los propietarios de conglomerados de medios con el partido conservador ARENA (Mastrini y Becerra 2009, 88).

La concentración mediática en este país está estrechamente relacionada con la familia de Boris Eserski, que “domina absolutamente el mercado televisivo” abierto y que, además, cuenta con presencia en radio y televisión por cable. Este dominio lo realiza a través de “Telecorporación

Salvadoreña”, que tiene “05 canales de televisión abierta de cobertura nacional”, los cuales son: canal 2, 4, 6, 31 y 35; dos emisoras radiales: Vox FM y Radio Qué Buena; y dos canales en televisión digital: TCS HD en el canal 31.1 y Tigo Star en canal 802. Adicionalmente, esta familia “domina el mercado publicitario en El Salvador a través de las principales agencias que son de su propiedad o de sus socios”, lo que “indica una particularidad casi única en el mundo: un medio controla la distribución de la publicidad” (Mastrini y Becerra 2009, 88).

En la prensa escrita, dos familias propietarias de grandes conglomerados gráficos y editoriales son las dueñas de los diarios de mayor circulación en el país: la familia Dutriz y la familia Altamirano. Así, “el diario más vendido en El Salvador”, La Prensa Gráfica, es de propiedad de la familia Dutriz, “dueña de un conglomerado de varias compañías”, entre las que se encuentra: Impresora la Unión, Sanlucar, Comercial Montelimar, Sagraera Cabrera Hnos., Cía General de Impresiones, Impresos Comerciales de C.A., Comunicación Persuasiva, Telecom-Publicar, Inversiones en Cable, Radio Noticias, entre otras. Por su parte, la familia Altamirano es dueña los periódicos El Diario de Hoy y el diario MAS; esta familia constituye “uno de los grupos terratenientes más importantes” del país (Mastrini y Becerra 2009, 89).

En cuanto a la radio, el expresidente Antonio Saca es propietario de al menos “08 emisoras de gran aceptación nacional”: “Chévere”, “Stereo Fama 94.1 F.M.”, “Coco”, “Astral 94.9 F.M.”, “La Guapachosa”, “Soda Stéreo”, “Dial F.M. 96.5” Stereo Fama 94.1 F.M. y “Stéreo Caliente”. Por su parte, la Corporación YSKL, de Manuel Flores Barrera, es propietaria de 04 emisoras: “Do-Re-Mix”, “Estéreo”, “Cool” y “Radio YSKL” (Mastrini y Becerra 2009, 90).

En El Salvador, de “un total de 42 canales” de televisión concesionados, 35 son “dedicados a la actividad privada y comercial” y 07 son de naturaleza social o pública (Hernández 2017, 9); esto evidencia la preponderancia de los medios de comunicación privados sobre los públicos y comunitarios.

La “Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República”, en el año 2017 elaboró el “Informe final caso SIGET- espectro radio eléctrico”, el cual concluyó que el 60% de las frecuencias de radio y televisión asignadas en el país “no tienen

ningún respaldo documental que registre la entrega de la concesión, autorización, licencias, convenios, acuerdos o permisos de la frecuencia”; así mismo, más del 90% de estas asignaciones no registran cuál factor determinó la asignación de la concesión (SPTA 2017, 29).

Esta situación de concentración mediática se agudiza en El Salvador porque, de acuerdo a la Ley de Telecomunicaciones vigente, el acceso a las frecuencias radioeléctricas se realiza es por medio de subasta, es decir, se asigna frecuencias a quienes pueden pagar por ellas; así mismo la ley prevé la “prórroga automática por 20 años de la concesión de frecuencias”, no pone “límites a la concentración mediática, el carácter de bien privado de las concesiones permite a los concesionarios vender o alquilar frecuencias”; también dispone “excesivos anchos de banda que impiden hacer un uso más óptimo del espectro” (Hernández 2017,16).

Frente a esta realidad, organizaciones sociales agrupadas en la ReDCo⁵, en agosto de 2012 y abril de 2013, presentaron demandas de inconstitucionalidad a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La sala admitió la demanda y, en mayo de 2014, aprobó la medida cautelar de suspender temporalmente cualquier concesión del espectro radioeléctrico para frecuencias de radio o televisión (Benítez 2014, 33). Para julio de 2015 se declaró fundada la demanda en parte y se “declaró inconstitucional la falta de mecanismos alternos a la subasta para asignar frecuencias radioeléctricas, así como también la renovación automática de las concesiones por 20 años prorrogables” (Hernández 2017,16). Esto abrió el camino para la promulgación de una ley de comunicaciones que reconozca el Derecho a la Comunicación y el acceso equitativo al espectro radioeléctrico.

Por mandato de la Corte Constitucional, la Asamblea Legislativa conformó una *Comisión Ad-hoc* para estudiar las reformas. Para ello, se consultó “las gremiales de medios privados, representantes de los medios comunitarios no lucrativos”, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones - SIGET y la Superintendencia de Competencia. E incluso la

⁵ La **Red por el Derecho a la Comunicación** (ReDCo) es un “espacio plural y participativo que aglutina a más de 50 organizaciones sociales, académicas y medios comunitarios” que tienen como objetivo promover “la democratización de las telecomunicaciones a través de la construcción de un modelo mediático plural que garantice diversidad de voces” (Hernández 2017, 13).

“Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH” remitió una carta al Gobierno de El Salvador, en la que recomendó “la aprobación de una reforma que atendiera a los estándares para una radiodifusión incluyente”, proponiendo “que el modelo comunicacional reconozca a los medios comunitarios, públicos y privados; que se transparente y democratice el espectro radioeléctrico” y que se definan “los límites a la concentración mediática” (Hernández 2017, 18).

En 2016, la “SIGET elaboró una propuesta de reforma integral a la Ley de Telecomunicaciones a partir del proceso de consulta y diálogo con los diferentes sectores”. Esta propuesta fue llevada en la “Asamblea Legislativa” el 30 de marzo de 2016, y fue aprobada el 5 de mayo de ese mismo año (Hernández 2017, 19). Esta propuesta de reforma reconoce a los medios comunitarios sin fines de lucro, propone mecanismos alternos a la subasta pública, elimina las prórrogas automáticas, entre otras modificaciones, lo que constituyó un claro avance en las regulaciones del sector comunicación; sin embargo, aún continúa pendiente la distribución equitativa del espectro radioeléctrico, los controles a la concentración mediática y el reconocimiento del Derecho a la Comunicación.

5.4. Nicaragua

En términos generales, puede manifestarse que “las principales familias de Nicaragua se han repartido el dominio de un sector de los medios de comunicación”. Así, “la familia Chamorro mantiene el predominio en el sector de la prensa, mientras que el medio televisivo” está dominado por Ángel González y, desde el 2006, los hijos del presidente Daniel Ortega tienen el “control de Canal 4 y La Nueva Radio Ya” (Mastrini y Becerra 2009, 162).

El Diario La Prensa, líder nacional en la venta de anuncios, y el periódico Hoy, son de propiedad de la familia Chamorro. Aunque en términos de propiedad de concesiones de radiodifusión el panorama es más diverso, es necesario precisar que las emisoras Nueva Radio Ya, la Radio Tigre, Radio Romántica y Radio Corporación concentran casi la mitad de la publicidad nacional; así mismo, se ha evidenciado que existen muchas emisoras que repiten los contenidos de las radios enunciadas, lo que involucra mayor concentración en términos de contenidos emitidos (Mastrini y Becerra 2009, 156).

En el caso de la televisión, es más visible la tendencia al duopolio que maneja la propiedad de los medios. Así, Ángel González, propietario de la red latinoamericana de medios Albavisión, en Nicaragua es dueño de Ratensa, que agrupa a canal 10, cinco canales de frecuencias VHF: 2, 7, 9, 10, 11, 17; y otros cinco canales en UHF: 17, 19, 25, 32, 33. Por su parte, la familia del presidente Daniel Ortega es propietaria de al menos cuatro canales de televisión y controla el único medio estatal de televisión: canal 6. A esto se agrega el rol destacado de algunas familias con gran poder económico en el país, como las familias Chamorro, Sacasa-Pasos, y Pellas (Benítez 2014, 37).

Así mismo, resulta necesario evidenciar la presencia del “Grupo Estesa, que presenta un virtual monopolio en el sector de la distribución por cable, y produce contenidos para televisión” a través de su Canal 1: “su estructura de grupo no está tan determinada por la cantidad de medios de comunicación sino por su muy importante presencia en las principales actividades económicas nicaragüenses”, ya que tiene vínculos con el Grupo Pellas, “primer grupo económico del país”, que además cuentan con el “ingenio San Antonio”, “Frutales del San Juan”, “Casa Pellas”, “Compañía Licorera de Nicaragua”, “Cem Comunicaciones”, “Estesa”, “Cablenet”, el “Hospital Metropolitano Vivian Pellas” y acciones en “Unión Fenosa”. Este grupo incursiona en la producción de etanol como biocombustible, y tiene el control de la “Compañía Cervecera de Nicaragua”, la “Nicaragua Sugar States”, y “GBM y E. Chamorro Industrial”; también es dueño del “Banco de América Central”; desarrolló la tarjeta de crédito “Credomatic”, la más importante del país; es productor del “Ron Flor de Caña” y de las cervezas “Victoria” y “Toña” (Mastrini y Becerra 2009, 158).

La concentración mediática en Nicaragua no cuenta con respuestas efectivas por parte del gobierno. A pesar de que la Constitución Política de Nicaragua -con su reforma en 1995- estipula en su artículo 68 le da la potestad al Estado de vigilar “que los medios de comunicación social no sean sometidos a intereses extranjeros o al monopolio económico de algún grupo” (Asamblea Nacional de la República 1995). Sin embargo, este precepto constitucional no ha sido traducido en políticas públicas que eviten la concentración mediática.

Este país tuvo una “Ley General de medios y de comunicación social” que fue derogada en 1990. En la actualidad no cuenta con una ley explícita que regule el sector de los medios de comunicación. Si bien en 1991 se aprobó un decreto de uso del espectro radioeléctrico, éste contenía disposiciones que limitaban el derecho a informar e informarse, por lo cual se derogó. Otros sectores ligados al de medios de comunicación sí tienen regulación como las telecomunicaciones y el servicio postal, a través de la “Ley General de telecomunicaciones y servicios postales”, aprobada en 1995 y actualmente vigente, la misma que creó el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR). Y respecto al derecho a la información, se aprobó en 2007 la “Ley de acceso a la información pública” (Benítez 2014, 36).

Ahora bien, gracias al impulso de grupos de la sociedad civil, en el año 2009 se logró ingresar a la Asamblea Nacional un anteproyecto de reformas a la ley de telecomunicaciones, en el que se incluían disposiciones para los medios de comunicación, el uso del espectro radioeléctrico y la subdivisión de las “estaciones de radio en comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, y escuelas radiofónicas”; sin embargo, esas reformas no han sido hasta ahora aprobadas y el mapa mediático continúa “monopolizado por el duopolio González-familia presidencial” (Benítez 2014, 37)

Conforme afirman Duarte, Rivera y Quintero, Nicaragua necesita actualizar sus normativas para garantizar el acceso al espacio radioeléctrico a otros sectores como los medios comunitarios; en definitiva, “garantizar el Derecho a la Comunicación” (Duarte, Rivera y Quintero 2014, 155).

A pesar de que Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua comparten una problemática común, como lo es la concentración y monopolización de los medios de comunicación -que imposibilita a gran parte de la población el acceso en igualdad de condiciones a dichos medios y pone en manos de pocas personas la construcción del discurso mediático-, sólo en los casos de Argentina y Ecuador ha sido posible colocar en la agenda de políticas públicas el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la distribución equitativa del espectro radioeléctrico, en conformidad con las recomendaciones internacionales.

En este sentido, esta investigación pretende explicar las causas por las cuales fue posible que el problema de la concentración mediática ingresara a la agenda formal en Argentina y Ecuador, y no ocurriera en El Salvador y Nicaragua, a pesar de los intentos por el reconocimiento del Derecho a la Comunicación que existen en estos dos países.

Capítulo 3

Proceso de puesta en agenda política en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua

El presente capítulo pretende detallar los procesos de incorporación del Derecho a la Comunicación y la democratización de la comunicación en la agenda de política pública a la luz de las variables brindadas por John Kingdon en su marco analítico de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad.

Así, se hará un recorrido por cada una de las tres corrientes -corriente de los problemas, de las soluciones y de la política-; se analizarán las comunidades de políticas, su composición, recursos y estrategias utilizadas; se estudiarán las ventanas de oportunidad que pudieron abrirse y que permitieron o no la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en los casos bajo análisis; y se concluirá con un cuadro que resume este estudio comparativo.

Al analizar cada una de estas variables, se establecerá un diálogo entre los patrones teóricos que guían el análisis y los hallazgos empíricos de cada caso, tal como lo propone el instrumento de análisis de datos denominado *Pattern Matching*.

1. La corriente de los problemas: la concentración mediática no es noticia

En los casos bajo análisis el problema social -al que pretende responder el reconocimiento del Derecho a la Comunicación- es el alto grado de concentración mediática que, en algunos casos, se torna monopólica, y cuyas consecuencias ya han sido explicitadas en los capítulos precedentes. Kingdon sostiene que evidenciar el problema social resulta importante para poner un tema en la agenda pública. Por ello brinda algunas variables agrupadas en lo que denomina “la corriente de los problemas”; señala que dentro de esta corriente hay que prestar especial atención a los indicadores, los eventos de enfoque y la retroalimentación, que evidencian el problema social.

Respecto a los indicadores, en el capítulo dos se analizan estudios e investigaciones que muestran la existencia de concentración mediática en los cuatro casos bajo análisis. Si bien existen diferencias en los tipos de concentración debido a la particularidad de cada país, resulta evidente que tanto en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua la propiedad de los medios está

concentrada y relacionada con familias y grupos con poder de otros sectores, como el financiero. En este sentido, existen indicadores que dan cuenta del problema social, tal como lo menciona Kingdon.

A diferencia de los indicadores, en estos casos no es posible encontrar eventos de enfoque, es decir, sucesos como crisis o desastres que se vuelvan símbolos poderosos del problema social. Conforme ha sido manifestado por los actores entrevistados y entrevistadas en los cuatro países, resulta difícil que la gran mayoría de la población vea a la concentración mediática o al escaso acceso a los medios de comunicación como un problema urgente, dado que otros problemas como la falta de acceso a la tierra, a los alimentos, a la salud o a la educación, concitan mayor preocupación en la cotidianidad.⁶

Otra forma de evidenciar el problema social, según Kingdon, es a través de la retroalimentación, es decir, el monitoreo sistemático al trabajo burocrático diario y a las quejas de la población en el sector de política. En los casos bajo análisis han existido procesos administrativos o judiciales encaminados a visibilizar el problema ante las instancias de decisión.

⁶ Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Cerbino, Mauro (coordinador del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; Cortes Robles, Blanca (decana de la facultad de teología del Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales de la Universidad Evangélica de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León Ramos, Carlos (oficial de comunicaciones de la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Rodríguez, Nelson (director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

En Argentina, la Mutual Carlos Mugica y otras cooperativas presentaron una demanda ante la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad del artículo 45 de la antigua Ley de radiodifusión 22.285, que imposibilitaba a las entidades u organizaciones sin fines de lucro ser propietarias de licencias de servicios de radiodifusión;⁷ en octubre de 2007 dicho artículo fue declarado inconstitucional y se logró que cooperativas, mutuales o cualquier organización de la sociedad civil sin fines de lucro pudiera obtener la concesión de frecuencias de radio (Rodríguez 2009, 359).

En Ecuador, en 2006, la Contraloría General del Estado, en su informe preliminar de la auditoría realizada al Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión - CONARTEL en el período 2005-2006, denunció la indebida asignación de frecuencias de radio y televisión; dicho informe señala que “se entregaron decenas de concesiones, pese a que la constitución prohíbe toda forma de acaparamiento” (Carrión 2007, 26). Este informe sirvió para emprender estudios como el de Concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión en Ecuador período 2003-2008, realizado por organizaciones como la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador - CORAPE y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC América Latina, que solicitaron al ente regulador el inicio de un proceso inmediato para revertir dichas frecuencias (CORAPE y AMARC - ALC 2008, 94); sin embargo, se desconoce con exactitud la cantidad de frecuencias ilegalmente obtenidas que fueron revertidas.⁸

Por su parte, tal como se ha señalado a detalle en el capítulo dos, la Red por el Derecho a la Comunicación de El Salvador presentó en 2012 y 2013 demandas de inconstitucionalidad al cuerpo normativo regulador de la asignación de frecuencias de radio y televisión, porque sólo tenía a la subasta como único mecanismo de asignación y contemplaba la renovación automática de concesiones; así, la Sala de lo Constitucional ordenó la adopción de “mecanismos alternos a la

⁷ Galán, Marco (presidente de la Mutual Carlos Mugica y director de Radio La Ranchada en Córdoba – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Rodríguez Villafañe, Miguel (abogado y representante legal del mutualismo y el cooperativismo ante la Corte Suprema de Justicia de Argentina en demanda de inconstitucionalidad de la Ley de radiodifusión), en conversación con la autora, mayo 2018.

⁸ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018

subasta para asignar frecuencias radioeléctricas” y la anulación de la renovación automática de las licencias (Hernández 2017, 16).

Las radios comunitarias en Nicaragua tenían dificultades de acceso a la renovación de licencias porque el Artículo 34 del Decreto 131 de 2004 exigía el pago de 40 mil córdobas. Ello ocasionó una serie de quejas y, por intermedio del Colegio de Periodistas, se llegó a un acuerdo con el gobierno en 2007, que permitió la suspensión del cobro de dicha suma a los medios comunitarios por parte del Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos - TELCOR (Orosco y López 2014, 167).

Si bien en los países analizados ha existido cierto grado de retroalimentación, dadas las quejas o acciones burocráticas emprendidas, el número de ellas son escasas. Los ejemplos que se han mencionado han sido obtenidos de las conversaciones realizadas por la autora. Por ello, se podría concluir que en ninguno de los países analizados existe un registro que evidencie un gran número de quejas de la población ante el problema de la concentración mediática. En este sentido, de las tres variables que Kingdon propone para evidenciar la corriente de los problemas, la que más aporta para poner el tema en la agenda -en los casos bajo análisis- son los indicadores sobre el alto grado de concentración mediática en cada uno de los países, especificados en el capítulo dos.

2. La corriente de las soluciones: la propuesta de democratizar los medios de comunicación

Para Kingdon, además de la corriente de los problemas, es necesario prestar atención a las alternativas de políticas y propuestas que existen en “comunidades de especialistas”, ya que, de acuerdo a cómo éstas “maduren” y se consoliden, hay más posibilidades para que el problema, con su respectiva solución, ingrese en la agenda. Para que esto ocurra es necesario que se cuente con tres factores: La viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación a restricciones futuras.

Antes de analizar cada uno de estos factores, se considera necesario hacer un recorrido respecto a las ideas o propuestas de soluciones que nacieron en cada comunidad de políticas. En los cuatro casos analizados, ante el problema de la concentración mediática, surgieron propuestas desde las

comunidades de políticas -es decir, desde las organizaciones que trabajan por el Derecho a la Comunicación- que giraron principalmente alrededor de las siguientes ideas: reconocimiento del Derecho a la Comunicación, limitación al monopolio mediático y acceso al espacio radioeléctrico en igualdad de condiciones. Existen otras ideas generadoras de propuestas como la regulación de contenidos mediáticos, la distribución equitativa de la pauta publicitaria, las acciones afirmativas del Estado a favor de medios comunitarios, etc.⁹

Así, en Argentina, la propuesta de la Coalición por una Comunicación democrática estaba condensada en “21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación” (Ver anexo 3) redactados el 27 de agosto de 2004, que después serían incorporados en el anteproyecto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Se asumió el número 21, dado que ese año se cumplían 21 años de la vuelta a la democracia en el país; 21 años sin ley de comunicación, ya que la vigente para ese momento era de 1980, expedida durante la dictadura e “inspirada en la doctrina de seguridad nacional” (Busso y Jaimes 2010, 45).

Por su parte, las propuestas del “Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación” fueron resumidas en los “10 puntos para una Ley de comunicación democrática en Ecuador” (Ver Anexo 4). De estos diez puntos, el Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación y, posteriormente, los “Autoconvocados por una Ley de Comunicación” elaboraron propuestas de anteproyectos de Ley.

En El Salvador, la Red por el Derecho a la Comunicación - RedCo se articuló alrededor de propuestas provenientes de una visión crítica al modelo mediático del país, circunscritas a “una

⁹Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Cerbino, Mauro (coordinador del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Rodríguez, Nelson (director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

mirada otra” del modelo de país;¹⁰ por lo tanto, propuso construir una configuración de medios democrática, transparente, plural y participativa.¹¹ El 21 de octubre de 2016 se realizó un taller con los y las integrantes de la RedCo, en el que se construyeron 10 puntos específicos (Ver anexo 5), que constituyen la propuesta de la comunidad de políticas.

En Nicaragua, la comunidad de políticas es menos cohesionada que en los otros casos: de las investigaciones de campo realizadas, no se ha encontrado un movimiento y/o red que aglutine a varias organizaciones que luchen por el Derecho a la Comunicación, pero sí existen relacionamientos entre las organizaciones que trabajan el tema; esto se evidencia en los tipos de propuestas que enarbolan: AMARC Nicaragua es la organización que agrupa a radios comunitarias del país y propone el reconocimiento del Derecho a la Comunicación como tema central, así como “la democratización de la palabra” que permita la mayor cantidad de voces en los medios y el reconocimiento de los medios comunitarios en el panorama mediático del país.¹² A estas reivindicaciones, que están en sintonía con las ya manifestadas en Argentina, Ecuador y El Salvador, se añaden otras como la exigencia del respeto a la libertad de expresión y de prensa, la diversificación de contenidos en los medios de comunicación, y el rechazo al cierre de medios en el país por parte del gobierno central o gobiernos locales, enarboladas por organizaciones como la Universidad Centroamericana - UCA, el grupo Fundemos, el Centro de Investigación de la Comunicación - CINCO e incluso la Fundación Violeta Barrios de Chamorro, que reivindica la libertad de expresión, mas no el Derecho a la Comunicación.¹³

¹⁰ Posada, conversación; Rugamas Morán, José Roberto (abogado de la Superintendencia de Electricidad y telecomunicaciones – SIGET y ex abogado de la Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

¹¹ Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018.

¹² Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

¹³ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Malespín, Alfonso (miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Medrano, Guillermo (coordinador del proyecto Periodismo con enfoque de Derechos Humanos de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Rodríguez, Nelson (director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

Después de evidenciar las ideas o propuestas de soluciones que nacieron en cada comunidad de políticas, se procede a analizar los factores que permiten que éstas se consoliden y sean tomadas en cuenta: La viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación a restricciones futuras.

2.1. Viabilidad técnica: ¿Realmente es posible hacerlo?

La viabilidad técnica implica la posibilidad material de llevar a cabo una propuesta; es decir, mientras mayores condiciones materiales favorables de ejecutar determinada solución existan, es más factible que ésta sea elegida como solución.

En el caso del Derecho a la Comunicación, la posibilidad material de hacer efectivo este derecho pasa por varias condiciones técnicas; una de ellas es la posibilidad de acceso al espectro radioeléctrico, que es finito, por lo que no es posible disponer de él de manera ilimitada. En este sentido, las recomendaciones internacionales prevén la distribución equitativa del espectro entre tres tipos de proyectos comunicativos: privados, de servicio público y comunitarios.

En los cuatro casos bajo análisis, el desafío más grande que enfrentaban las propuestas de las comunidades de políticas era la posibilidad material de revertir la asignación de frecuencias a grupos monopólicos¹⁴ y lograr una reasignación más equitativa del espectro radioeléctrico.

Así, en Argentina, la posibilidad material de llevar estas propuestas a su ejecución no implicaba únicamente la expedición de una Ley;¹⁵ también involucraba la creación de organizaciones o

¹⁴Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Dávila, conversación; Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

¹⁵ Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

agencias en la estructura del Estado que velaran por la implementación de las propuestas, la asignación de presupuestos para la implementación y la generación de instrumentos de información. Estos fueron implementados; sin embargo, la posibilidad material de revertir la asignación de frecuencias y lograr la reasignación del espectro radioeléctrico fue escasa, y se demostró con la fallida implementación de la política en este aspecto.

Al igual que el caso argentino, en Ecuador la posibilidad técnica de hacer posible estas propuestas tenía su principal escollo en los procesos de devolución de frecuencias y su posterior redistribución, sobre todo de aquellas que habían sido asignadas de modo ilegal,¹⁶ a pesar de las recomendaciones efectuadas por el “Estudio de concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión en Ecuador 2003-2008” y por el informe de Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión efectuado en 2009. Quienes impulsaban la Ley dudaban que se pudiera concretar la devolución de frecuencias.¹⁷

En El Salvador, la viabilidad de estas propuestas pasa por la posibilidad material de contar con un cuerpo normativo. Esto no ha sido posible, principalmente porque revertir el mapa de concentración mediática resulta bastante difícil, dado el poder económico y político de los propietarios de los medios de comunicación oligopólicos.¹⁸ Además de una Ley de medios, se hace necesario crear un aparataje estatal que garantice el cumplimiento de las disposiciones, lo que resulta complicado para el gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

¹⁶ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

¹⁷ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

¹⁸ Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

- FMLN, que tiene escasa disposición de recursos económicos para llevar adelante más políticas sociales, y poco margen de maniobra, ya que la oposición controla el congreso nacional.¹⁹

En Nicaragua, la posibilidad material de revertir la distribución del espectro no sólo pasa por garantizar complejas condiciones técnicas, sino también políticas, dado que el gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional - FSLN, que tiene sus propios medios -incluso oligopolios- “no está dispuesto” a cambiar el sistema mediático actual porque le favorece.²⁰

Como se ha podido apreciar en los cuatro casos, si bien existen propuestas tendientes al reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la democratización de los medios, las posibilidades materiales de hacer tangible un cambio en el modelo mediático no son favorables. Aunque en el caso argentino y ecuatoriano se llegó a aprobar leyes, asignar presupuesto público o crear agencias gubernamentales, no resultó suficiente -como se evidenció en su posterior implementación- porque la redistribución de frecuencias radioeléctricas dependía de la devolución de las ya concesionadas a grupos monopólicos, lo que difícilmente se hará dada la resistencia de estos grupos a entregarlas. Además de la difícil posibilidad de revertir la asignación del espectro, en El Salvador la viabilidad técnica se enfrentaba a la imposibilidad de asignación de presupuestos, dados los escasos recursos políticos y económicos que poseía el gobierno para hacerlos viables, y la presión de los grupos económicos y políticos que se oponen a ello. Y en el caso de Nicaragua, la viabilidad técnica está supeditada a la voluntad política del gobierno, ya que éste, al parecer, no está dispuesto a cambiar el panorama actual de medios en el país.

2.2. Aceptabilidad del valor: ¿Las soluciones son aceptadas?

Otra de las condiciones para determinar si una propuesta o solución puede entrar en la agenda de política pública es que dicha solución sea aceptada por los expertos o expertas, es decir, que

¹⁹ Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; León Ramos, Carlos (oficial de comunicaciones de la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

²⁰ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Medrano, Guillermo (coordinador del proyecto Periodismo con enfoque de Derechos Humanos de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

dichas ideas sean capaces de influir en las dimensiones analíticas en los espacios de disertación de las comunidades de políticas, pues a su vez pueden influir en la toma de decisiones políticas.

En los cuatro casos bajo análisis se evidencian propuestas comunes -a pesar de las particularidades- para solucionar el problema social de la concentración mediática, el escaso acceso a los medios de comunicación y la necesidad de pluralidad de voces en los medios. Estas “soluciones” presentadas desde las comunidades de políticas ya mencionadas, consisten en el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y de los tres tipos de medios de comunicación - privados, de servicio público y comunitarios-, así como la creación de condiciones para el acceso equitativo al espectro radioeléctrico y la adopción de mecanismos que eviten la concentración mediática.

Como se ha explicado en el capítulo dos, estas propuestas han calado en los espacios de análisis y discusión dentro de la academia latinoamericana, y otros espacios de discusión como los sectores popular, indígena y comunitario. Desde una perspectiva garantista, se ha manifestado la necesidad de la intervención estatal para hacer efectivo el acceso al Derecho a la Comunicación; de hecho, se ha teorizado sobre las implicancias de este derecho. Así mismo, se han explicitado los riesgos que implica para a la democracia la concentración de los medios de comunicación. Incluso, universidades e intelectuales han formado parte de las comunidades de políticas que impulsan estas propuestas en los cuatro casos bajo análisis.

En el caso argentino, estas ideas fueron discutidas en universidades públicas de todo el país, como parte de la socialización del anteproyecto de Ley; incluso investigadores e investigadoras del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales y la Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, del Instituto Universitario Nacional de Arte - IUNA, del Área de Comunicación del Centro Regional de la Universidad Nacional del Comahue, de la Universidad de Córdoba, de la Universidad de Quilmes, y de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones organizaron debates sobre la propuesta legislativa, y formaron parte de la Coalición de Radiodifusión Democrática; estas propuestas no solo fueron debatidas y aceptadas en espacios

académicos, también lo fueron en espacios de encuentro de sectores sindicales, de derechos humanos, artísticos, periodísticos, entre otros.²¹

Por su parte, la Universidad Central de Ecuador, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO Ecuador, la Universidad Andina Simón Bolívar, la Universidad Politécnica Salesiana, el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina - CIESPAL, entre otras instituciones académicas, asumieron las propuestas de democratización de la comunicación, no sólo como lineamiento de investigación académica, sino también de incidencia política en espacios públicos. Además de estos sectores académicos, las propuestas fueron aceptadas por el movimiento indígena, afro, campesino, de comunicación popular y educativa.²²

Por su parte, en El Salvador, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas - UCA integra la Red por el Derecho a la Comunicación, en la cual, tal como lo señala José Luis Benites, investigador del área de comunicaciones, la universidad desde la investigación aporta a las “reflexiones sobre el Derecho a la Comunicación y la democratización de los medios al movimiento social; así mismo, los movimientos sociales que elevan esa bandera van aportando con sus luchas y experiencias al avance teórico y analítico”. Así mismo, es de advertir que las propuestas de democratización de los medios de comunicación fueron aceptadas por grupos del movimiento popular de diversos sectores sociales como el de salud, educación, ambiental, de mujeres, etc.²³

²¹ Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

²² Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018..

²³ Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

En Nicaragua, la Universidad Centroamericana - UCA también hace parte de las reflexiones sobre la comunicación como un derecho humano, aunque no hay un espacio interinstitucional construido formalmente para estos debates. La universidad aporta desde la reflexión académica y desde la práctica de una comunicación plural y diversa a través de Radio UCA. El movimiento de radios populares es quizá el espacio en el que la propuesta del reconocimiento del derecho a la comunicación es más aceptado y defendido.²⁴

Las comunidades de políticas que impulsan el Derecho a la Comunicación tienen interlocución con instancias académicas y diversos sectores sociales; lo que ha contribuido a la reflexión y elaboración de propuestas. Sin embargo, existen instancias académicas y sectores como los empresariales que no comulgan con estas propuestas y enarbolan las banderas del “mercado libre de ideas”, de mirar a la libertad de expresión desde una perspectiva liberal en la que el Estado sólo debe abstenerse de intervenir para garantizarla (Fiss 2011, 72), de rechazar la existencia del Derecho a la Comunicación y, más aún, de oponerse a la regulación de los medios de comunicación. Entonces, si bien la aceptabilidad del valor de las propuestas concebidas en las comunidades de políticas que luchan por el Derecho a la Comunicación es alta en algunos sectores sociales y académicos, existen otros que no los aceptan.

2.3. Anticipación de restricciones futuras: ¿Qué puede entorpecer su implementación?

La tercera condición para que una idea o propuesta pueda ingresar a la agenda pública es la capacidad de anticipación de restricciones futuras, es decir, de prever lo que pueda obstaculizar la implementación de la solución; sobre ello, Kingdon considera que no sólo basta que una idea tenga viabilidad técnica, sino que sea capaz de prever la respuesta a problemas futuros en su implementación.

Esta capacidad de prospección que Kingdon requiere de las ideas no existe en los casos bajo análisis. Como se ha visto, en ellos hicieron falta condiciones de viabilidad técnica para la generación de instrumentos de política eficaces que puedan garantizar la democratización de los medios de comunicación.

²⁴ Rodríguez, Nelson (director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

A continuación, se presentan algunos ejemplos que evidencian la no existencia de anticipaciones a restricciones futuras en los casos analizados:

En Argentina no se pudo prever que, apenas aprobada la ley en 2009, el Grupo Clarín interpusiera demanda de inconstitucionalidad a los artículos 41, 45 y 161 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, referidos a la no transferencia de las autorizaciones y licencias, a los límites de frecuencias que debe poseer una persona o empresa, y al plazo de adecuación, argumentando que la Ley desconocía los “derechos adquiridos”. En mayo de 2012 se declararon constitucionales los artículos y se ordenó al Grupo Clarín su cumplimiento, que hasta la fecha no se ha hecho efectivo.

En Ecuador tampoco se previeron las restricciones futuras al momento de poner el tema en la agenda. Así, el mecanismo de concurso de frecuencias, ideal para lograr la redistribución del espectro radioeléctrico, no tuvo en cuenta condiciones que se convertirían en restrictivas para los medios comunitarios. Dicho concurso inició en 2016, tres años después de la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación; esta fue la primera ocasión en la cual los medios comunitarios podían “participar sin discriminación, sin limitación de cobertura y sin la exigencia de un permiso especial”. Sin embargo, la convocatoria dirigida a medios privados y comunitarios exigía prácticamente los mismos requisitos a ambos tipos de medios: “plan de sostenibilidad económica, plan de gestión, estudio técnico, proyecto comunicacional”; esto produjo que organizaciones comunitarias, distantes de los centros urbanos, tuvieran dificultades para contratar a profesionales en ingeniería y contabilidad que redactaran los documentos solicitados, lo que imposibilitó su participación en dicho concurso. Así mismo, la “limitación en la llegada de información sobre el concurso en lenguas indígenas provocó que varias radios indígenas, sobre todo en la Amazonía”, no pudieran concursar. Estas y otras situaciones evidenciaron la poca comprensión que las agencias del Estado tuvieron de los medios comunitarios (Acosta, Calvopiña y Cano 2017, 43-44). Aquí se analiza sólo una de las restricciones futuras que no pudo ser prevista al momento del proceso de la puesta en agenda.

En El Salvador y Nicaragua, tal como se ha explicitado, es bastante difícil contar con condiciones de viabilidad técnica; por ello es mucho más complejo prever respuestas a restricciones futuras.

Así, las “soluciones” planteadas por las comunidades de políticas, en los cuatro casos bajo análisis, si bien gozan de cierta aceptabilidad del valor, presentan mayores dificultades en la viabilidad técnica y no anticiparon restricciones futuras. El desafío más grande que tienen estas comunidades es pensar de manera anticipada estas 3 condiciones para que sus ideas se fortalezcan y lleguen a la agenda pública.

3. La corriente de la política: La condición necesaria

Además de la necesidad de evidenciar el problema público a través de los indicadores, eventos de enfoque o retroalimentación, y de que las “soluciones” propuestas por las comunidades de políticas puedan llegar a prevalecer en la agenda de políticas, garantizando su viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la previsión de restricciones futuras, Kingdon pone la mirada en las condiciones políticas favorables para que un problema llegue a la agenda de política; para ello propone tener en cuenta, en lo que denomina “corriente de la política”, el ánimo nacional o “*national mood*”, el estado o las acciones de las fuerzas políticas, y los cambios de administración.

En los cuatro casos, los periodos de análisis están relacionados con periodos políticos determinados por la llegada de gobiernos denominados “progresistas” al poder ejecutivo. Así, en Argentina se analiza el período 2003 - 2009, es decir, desde la asunción de Néstor Kirchner -del Frente para la Victoria- en 2003, continúa en 2007 cuando Cristina Fernández de Kirchner es elegida presidenta, y finaliza en 2009, cuando se aprueba la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. En Ecuador, el período se extiende desde el 2007, con la llegada de Rafael Correa - del Movimiento Alianza País- al gobierno y culmina en 2013 con la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación. El caso salvadoreño se analiza desde 2009 al 2017, es decir, durante los períodos de Mauricio Funes Cartagena y Salvador Sánchez Cerén, ambos del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN. En Nicaragua, el período bajo análisis se extiende desde el 2007 al 2017, es decir, desde que Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional - FSLN, asumió la presidencia de la república.

3.1. *National mood*: ¿Cuál es el ánimo nacional?

John Kingdon sostiene que la influencia del “clima del país” o un “ánimo nacional” determinado ayuda u obstaculiza que algunos temas puedan ingresar en la agenda pública. Así, el *national mood* puede ser un terreno fértil para que una idea o propuesta se convierta en relevante para la agenda política.

En Argentina y Ecuador una consigna reflejaba el ánimo nacional: “que se vayan todos”. En Argentina, el lema surgió de manera espontánea en las masivas protestas populares tras la crisis del 2001; esta frase hacía eco del descontento popular con la clase política del país ante la realidad de un alto índice de pobreza y desempleo que dejaron las políticas neoliberales en la década del 90. Este fue el escenario en el que la propuesta de un “cambio en el modelo de país” caló en el electorado y permitió la elección, en 2003, de Néstor Kirchner.²⁵

En Ecuador, esta misma frase - “que se vayan todos”- fue la consigna en las calles tras el malestar causado por los resultados de la gestión de Lucio Gutiérrez en los primeros meses de 2005; este malestar se personificó en la figura de los “forajidos”,²⁶ cuya imagen se fortalecía y en torno a la cual “crecía la exigencia de un cambio radical”. Fue este el contexto en el que se gestó País, el movimiento que más tarde se convertiría en Alianza País y llevaría a Rafael Correa a la presidencia de Ecuador en 2006 y a la asamblea constituyente en 2008, en la que se expresó la “necesidad de cambio del modelo país”, de “refundar el país” (Larrea 2009, 24-29).

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN en El Salvador, y el Frente Sandinista de Liberación Nacional -FSLN en Nicaragua, tras largos años de lucha revolucionaria y complejos procesos, se integraron a la vida política formal de estos países en 1992 y 1983

²⁵ Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

²⁶ **Los forajidos**: Nombre que el presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez le dio a un grupo de ciudadanos y ciudadanas que realizó un “cacerolazo” frente a su domicilio en 2005. Con el pasar de los días, este nombre fue reivindicado y se convirtió en la identidad de un grupo de la ciudadanía descontenta con las políticas del país; la identidad forajida se fortaleció y ciudadanos/as de a pie se autodenominaban “forajidos y forajidas” (Larrea 2009, 23-24).

respectivamente. Si bien estos procesos estuvieron muy relacionados, es necesario indicar las particularidades de los mismos.

En el Salvador, si bien el FMLN en 1992 fue reconocido formalmente como partido político, fue hasta 2009 cuando el partido logró alcanzar la victoria en las elecciones presidenciales. Por “primera vez” en el país “una fuerza político-militar transformada en partido político llegaba al gobierno por la vía electoral”; para los electores y las electoras significaba que se iban a “realizar las transformaciones históricas por las que el FMLN luchó toda su vida”. Este hecho también “estimuló en el movimiento popular y las fuerzas sociales progresistas las esperanzas de que el nuevo gobierno resolvería la grave problemática económica y social que les agobiaba y que los cambios serían inmediatos” (Sánchez y Regalado 2012, 5-6). Se pensaba que “con la llegada del Frente al poder se iba poder transformar el país desde sus bases, cambiar el modelo económico, social y político”.²⁷

En Nicaragua, la victoria de la revolución sandinista en 1979 hizo que el Frente Sandinista de Liberación Nacional - FSLN asumiera el poder con la denominada Junta de Reconstrucción Nacional; en 1984 obtiene la victoria electoral, Daniel Ortega juramenta como presidente del país en enero de 1985 y su período se extiende hasta 1990. Desde esta fecha el FSLN no estuvo al frente del gobierno hasta que, en noviembre de 2006, Daniel Ortega vuelve a ser electo presidente.

Para ese momento, en Nicaragua, la mayoría del país vivía los estragos del incremento en el precio del petróleo, que “afectó a la población por el encarecimiento de la vida, pero los efectos más notorios se expresaron en el agravamiento de la crisis energética y en el incremento del precio del servicio del transporte público”; esta crisis “llevó a enfrentamientos de los consumidores con el gobierno y la transnacional española Unión FENOSA, empresa distribuidora de energía”. Las protestas contra la transnacional, e incluso la toma de las instalaciones del ente regulador de energía, no se hicieron esperar; el desenlace fue la anulación del contrato con la empresa (Ortega 2007, 207). Para Salvador Martí i Puig dos temas calaron en el sentir nacional y

²⁷ Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

permitieron a Ortega regresar al poder; estos fueron el sentimiento “anti-intervencionista” y la necesidad de integración a un “movimiento latinoamericano progresista” que tenía a Hugo Chávez a la cabeza, lo que se consolidó más cuando Venezuela donó grandes cantidades de petróleo a Nicaragua (Martí i Puig 2008, 96-97).

Es muy difícil afirmar que un tema específico concentre todo el “ánimo nacional” en un determinado país; y aún más que el “clima país” sea uniforme. En la presente investigación no se pretende describir detalladamente la complejidad del ánimo nacional de cada país, sino que se seleccionan aquellos temas estrechamente relacionados con los resultados electorales que permitieron que “nuevas fuerzas” políticas asumieran el gobierno.

Ahora bien, del recuento realizado en cada uno de los países, en Argentina, Ecuador y El Salvador la idea de “cambio radical” del modelo “económico, político o social” estuvo muy presente; ello involucraba -como en el caso ecuatoriano- la “refundación del país” y el momento propicio para que la idea de un cambio del “modelo mediático” pueda ser recibido como parte del cambio del “modelo de país”. En Nicaragua, si bien hacer parte del grupo de los gobiernos progresistas implicaba -al menos en el discurso- movilizar acciones para una serie de cambios estructurales en el país en el que podría incluirse el cambio del sistema mediático, esta necesidad de cambio no fue explícitamente asumida por el ejecutivo.

3.2. Comportamiento de las fuerzas políticas: ¿Cómo actúan los actores políticos?

Según Kingdon, el impulso de ciertos temas a la agenda de política depende del comportamiento de las fuerzas políticas y de cómo éstas están conformadas. En este sentido, es preciso detallar cómo en los países bajo análisis las fuerzas políticas se comportaron respecto al problema de concentración mediática. Por ello, se analiza cómo las fuerzas políticas en el poder miraban a la comunicación y al sistema mediático, y cómo estaban conformadas estas fuerzas políticas para determinar sus capacidades de incidir en el ingreso del problema en la agenda de política.

En Argentina, Nestor Kirchner llegó al poder con una propuesta de cambio en las políticas públicas en el país. Entre los direccionamientos políticos que enrumbo, uno atraía la atención del movimiento social que impulsaba el Derecho a la Comunicación: lo que Kirchner llamaba un

“cambio cultural” (Busso y Jaimes 2011, 43). Así mismo, se evidenció que los nuevos relacionamientos -más directos, propuestos por el Kirchnerismo- entre quienes tomaban decisiones políticas y la ciudadanía no eran posibles “sin que el discurso político cuestionase la narrativa mediática y se pusiera en debate el marco regulatorio” de los medios de comunicación (Lazzaro 2011, 172). Sin embargo, acciones como la suspensión “por diez años del vencimiento de las licencias a los propietarios de los medios masivos de comunicación” (Segura 2011, 99) hacían ver que el planteamiento de reformar el sistema mediático del país no estaba entre las prioridades del gobierno,²⁸ pues significó una prórroga por diez años a las empresas mediáticas más importantes, para seguir haciendo uso de las frecuencias (Busso y Jaimes 2011, 52).

Este panorama cambió cuando Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia en diciembre de 2007, ya que inició un proceso de “alta conflictividad socio-política, el Poder Ejecutivo Nacional puso en debate la estructura y funcionamiento del sistema de medios en el país” (Segura 2011, 100). Según Luis Lazzaro, en este período la “política acompañó sustancialmente la demanda de democratizar la comunicación”,²⁹ tanto así que el 16 de abril de 2008 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner se reunió con la Coalición por una Radiodifusión Democrática (Busso y Jaimes 2011, 63) y recibió de sus manos los 21 puntos para el reconocimiento del derecho a la comunicación.

Ahora bien, desde abril de 2008 hasta la aprobación de la Ley, en octubre de 2009, se llevó a cabo un proceso político de construcción de una propuesta legislativa; así mismo, los enfrentamientos entre la presidenta y los grupos mediáticos -especialmente El Clarín- se hicieron cada vez más fuertes.³⁰

²⁸ Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

²⁹ Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

³⁰ Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

El Frente para la Victoria, coalición política que había llevado a Cristina Fernández de Kirchner a la presidencia de la república, luego de las elecciones legislativas de 2009 contaba con 87 de los 257 escaños en la cámara de diputados, y con 36 de los 72 puestos en la cámara de senadores (Legislatura 2017). Sin embargo, el congreso argentino tenía “una composición bastante plural” en donde existían diferentes sectores del peronismo, el partido socialista de Santa Fe y otros grupos políticos del campo progresista o de centro izquierda que apoyaron la aprobación de la Ley.³¹ Por tal razón, el 16 de setiembre de 2009 el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es aprobado en la Cámara de diputados con 147 votos a favor, y el 10 de octubre se aprobó en la Cámara de senadores con 44 votos positivos contra 24 negativos (Busso y Jaimes 2011, 81-82).

En Ecuador, Rafael Correa, luego de un proceso electoral, es elegido como nuevo presidente de la República en 2006. Su proyecto de gobierno 2007-2011 proponía un cambio radical de las estructuras de poder, de la forma de organizar el Estado, de la inserción internacional, de la distribución del ingreso nacional y de la riqueza, y de la manera de aplicar las políticas públicas (Alianza País 2006, 5). En dicho plan se establecía como fin el Buen Vivir en armonía con la naturaleza, entendido como una propuesta incluyente de los diversos sectores de la sociedad civil.

Este referencial del Buen Vivir se viabilizaría a través de “5 ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador”: la revolución constitucional y democrática; la revolución ética: combate frontal a la corrupción; la revolución económica y productiva; la revolución educativa y de salud; y la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Como parte del eje programático de revolución económica y productiva, se estableció el sector de telecomunicaciones como prioridad nacional (Alianza País 2006, 56).

³¹ Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

Sin embargo, según Cerbino y López Vigil, el interés del proyecto político por regular la comunicación en el país respondía al conflicto entre el presidente elegido y los grupos mediáticos, no existiendo así una disposición política institucional que guiara el accionar de los tomadores de decisión en el ejecutivo o en el legislativo. Esto se evidenciaría en la demora que tuvo la Ley Orgánica de Comunicación en ser aprobada, después de que la Constitución de 2008 diera paso a su creación.³² Más radical es la posición de la periodista María Mercedes Cuesta, quien señala que existía un interés “personal” del presidente por crear una “ley mordaza” que regulara y controlara los medios de comunicación.³³

Fuere por responder a un proyecto político programático, por una disputa con los medios de comunicación o por intentar controlarlos o por todo al mismo tiempo, lo cierto es que el proyecto político de Alianza País albergó en su seno la propuesta de democratizar la comunicación y permitió -con grandes desaciertos, para algunos- la construcción de una propuesta de política pública de comunicación que tiene como corazón la Ley Orgánica de Comunicación.

Después de las elecciones de febrero de 2013, Alianza país contaba con 100 de los 137 escaños en la Asamblea Nacional: tenía una aplastante mayoría absoluta en el legislativo; por lo que, en junio de 2013, al presentarse el proyecto de ley en la Asamblea, éste fue aprobado con el voto del partido oficialista.³⁴

En El Salvador, en 2009, Mauricio Funes asumió la presidencia de la República; en su Programa de gobierno, titulado “Cambio en El Salvador para vivir mejor”, esbozó las grandes líneas del proyecto político del FMLN, cuya columna vertebral apuntó a cuatro reformas: social, económica, ambiental y política. Dentro de la primera reforma se preveía una política cultural en la que se encontraba el lineamiento de “democratizar, reencauzar y fortalecer los medios de comunicación del Estado”, así como “estimular y fortalecer los medios de comunicación

³² Cerbino, Mauro (coordinador del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

³³ Cuesta, María Mercedes (asambleísta nacional por el partido Fuerza Ecuador y ex periodista de Ecuavisa), en conversación con la autora, mayo 2018.

³⁴ Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018.

comunitarios a nivel nacional” (FMLN 2009, 29); así mismo, como parte de la reforma ambiental, estaba considerado “desarrollar incentivos a medios de comunicación masivos y alternativos que promuevan la formación y la responsabilidad ambiental en la sociedad” (FMLN 2009, 74).

Posteriormente, en el Programa de gobierno 2014-2019, del período de Salvador Sánchez Cerén, en el compromiso 76, correspondiente al eje de fuerza cultural, se señalaba el interés del gobierno por “promover y defender el derecho de la población a estar oportuna y debidamente informada, a la comunicación, la libertad de pensamiento y de expresión, que conduzcan a un ejercicio pleno de ciudadanía integral y efectiva”; así mismo, se señalaba expresamente su apuesta por “democratizar las comunicaciones” y “promover la conversión del espectro radioeléctrico de análogo a digital, con el propósito de ampliar la cantidad de frecuencias disponibles, mejorar su mecanismo de concesión y estimular la creación de nuevos medios”, y estipulaba la necesidad de “favorecer el desarrollo de los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios” (FMLN 2014, 100).

A pesar de que los gobiernos del FMLN han manifestado, a través de sus programas de gobierno, su intención de democratizar los medios de comunicación en el país y, más aún, si se tiene en cuenta la importancia que el Frente dio a la comunicación en la época de la revolución con la apuesta por las radios de la guerrilla -Radio Venceremos y Radio Farabundo Martí- no ha sido posible materializar el reconocimiento del Derecho a la Comunicación a través de una política pública que garantice la democratización de los medios.³⁵ Incluso el gobierno de Sánchez Cerén ha firmado grandes contratos de publicidad con los grupos mediáticos privados, dejando los pequeños contratos para los comunitarios; ello “dice mucho del accionar del gobierno con los medios de comunicación”.³⁶

³⁵ Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

³⁶ Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

En los dos períodos quinquenales de gobierno del FMLN, la asamblea legislativa -que es elegida cada tres años- ha estado compuesta de la siguiente manera: Del 2009 al 2012, de los 84 escaños, 35 fueron del partido de gobierno. Del 2012 al 2015, el FMLN obtuvo 31 de los 84 escaños. Del 2015 al 2018 el Frente mantuvo sus 31 escaños en la Asamblea; lo que implica que no ha contado con mayoría en el Congreso salvadoreño. Ello podría ser uno de los elementos explicativos de la no existencia de una política pública de comunicación democratizadora, a pesar de los intentos que han existido: el proyecto de Ley que pretendía regular la radiodifusión comunitaria, presentado por la RedCo el 24 de julio de 2013 a la Asamblea Legislativa, que fue trasladado a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, pero nunca se discutió; lo mismo ocurrió con el proyecto de Ley de medios públicos presentado por el Ejecutivo el 16 de setiembre de 2013.³⁷

En Nicaragua, el 28 de mayo de 2006, en el Acto de Clausura del III Congreso FSLN, el candidato Daniel Ortega presentó el denominado “Programa del gobierno de reconciliación y unidad nacional 2006-2011” que, en el apartado “Inversiones Energéticas, de Comunicaciones, y en otras áreas”, señalaba que el Estado garantizaría el acceso a servicios claves como la energía y las comunicaciones (FSLN 2006, 42). Estas son las únicas referencias encontradas en los documentos institucionales del FSLN respecto a la comunicación. Existen algunos comunicados sobre “acciones del gobierno” donde se hace referencia a las políticas para el incremento de acceso a servicios telefónicos o de internet, mas no a la regulación de los medios de comunicación.

Juan Carlos Duarte y Alfonso Malespín señalan que el gobierno del FSLN no ha mostrado interés alguno en modificar el panorama mediático del país.³⁸ Si bien en el discurso enarbola “ideas progresistas respecto a las reformas sociales del Estado, éstas no se han hecho efectivas en la práctica”.³⁹ Una muestra de ello es que, en febrero de 2014, AMARC Nicaragua redactó una

³⁷ Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018.

³⁸ Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Malespín, Alfonso (miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

³⁹ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

propuesta de articulado para una Ley de medios comunitarios en la que se reconocía a este tipo de medios y se buscaba reservar un tercio del espectro radioeléctrico para ellos; sin embargo, no fue posible tener acceso a instancias del poder Ejecutivo o del Congreso para canalizar la iniciativa.⁴⁰ Respecto a la representación del FSLN en el Parlamento, es preciso señalar que en el período 2007-2011 el partido tuvo 38 de los 92 escaños, no teniendo mayoría; sin embargo, en el período 2012-2017 obtuvo 62 escaños, lo que implicó mayoría simple. Esta situación ha dado al Frente Sandinista cierto margen político al momento de implementar políticas públicas, y lo tendría si estuviera interesado en cambiar el modelo mediático del país, pero “no está interesado en generar una política pública que reconozca el Derecho a la Comunicación por los intereses que tiene la familia presidencial, uno de los oligopolios mediáticos del país”.⁴¹

Como se ha podido evidenciar en el recorrido hecho por los cuatro casos, los gobiernos “progresistas” de Argentina, Ecuador y El Salvador en cierto modo han estado interesados en reconocer el Derecho a la Comunicación y la democratización en el acceso a la propiedad de los medios. Esto se ha evidenciado en los programas de gobierno o en la relación que han mantenido con las comunidades de políticas que impulsan estas propuestas; lo que no ocurre en Nicaragua, dado que el gobierno sandinista no ha mostrado interés alguno en reformar el sistema de medios en el país. En el caso de El Salvador, se puede apreciar que la voluntad discursiva del gobierno no ha sido suficiente para colocar el tema en la agenda de política; el escaso margen de maniobra que ha tenido en la Asamblea legislativa, con mayoría opositora, puede constituirse en uno de los elementos causales de estos sucesos.

3.3. Cambios en la administración: ¿Qué pasa cuando se mueve la burocracia?

John Kingdon señala la necesidad de prestar atención a la rotación de quienes trabajan en puestos clave del sector público, porque ello puede provocar que aparezcan nuevas prioridades en las

⁴⁰ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁴¹ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

agendas. Generalmente los cambios en las instancias políticas del gobierno generan también cambio de prioridades en los niveles burocráticos.

En los cuatro casos bajo análisis, tal como se ha explicitado, han existido cambios políticos - sobre todo en el Ejecutivo- que desde presupuestos ideológicos llamados “progresistas” trajeron nuevas prioridades en la ejecución de políticas públicas, que fueron asumidas por los entes burocráticos correspondientes.

En Argentina, en 1972 se creó el Comité Federal de Radiodifusión - COMFER, encargado de regular la instalación y funcionamiento de las emisoras de radio y televisión en el país; en 1980 - durante la dictadura de Videla- se estableció que este organismo estaría dirigido por un directorio integrado por representantes del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea, de la Secretaría de Información Pública, de la Secretaría de Estado de Comunicaciones, de la Asociación de concesionarios de radio y de la Asociación de concesionarios de televisión. Posteriormente, con la vuelta a la democracia, desde el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, se nombraron diferentes interventores designados por el Poder Ejecutivo.

Para 2002 -antes de la elección de Néstor Kirchner- el interventor del COMFER era Carlos Eduardo Caterbetti, quien fue reemplazado por Julio Bárbaro en 2003, cuya gestión se extendió hasta 2008; y en este año, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner asigna a Juan Gabriel Mariotto. También en 2008 el COMFER se convierte en uno de los principales impulsores de la reforma mediática en el país; incluso Mariotto sería uno de los redactores del Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y el responsable de acompañar el debate en las audiencias públicas que se llevaron a cabo antes de la aprobación del cuerpo legislativo. El COMFER, al aprobarse la Ley, fue reemplazado por la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA, de la que Mariotto se convertiría en su primer presidente.

Para la Coalición por una Radiodifusión Democrática, desde el gobierno de Néstor Kirchner se evidenciaron cambios en el COMFER. Por ejemplo, en 2006 el organismo reconoció y autorizó el funcionamiento de “126 radios pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro” (Busso y Jaimes 2011, 58). Pero estos cambios se hicieron más evidentes en 2008, con la voluntad

expresada por la presidenta sobre el cambio de la política de comunicación y con la asignación de Mariotto como interventor. Los hitos que dan fe de estos cambios son la “puesta en marcha” del “Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión”, la realización de jornadas internacionales sobre el Derecho a la Comunicación, las reuniones con la coalición, etc. (Busso y Jaimes 2011, 63-72).

“La Secretaría de medios comunicación del Poder Ejecutivo y la COMFER acompañaron el proceso de discusión del proyecto de Ley; esto denotó el cambio de perspectiva que tuvieron estos organismos” de la administración pública, que partió del lineamiento político dado por la presidenta.⁴² Es decir, en el país del cono sur, la administración pública del sector comunicaciones del Ejecutivo tuvo un rol importante en el proceso de puesta en agenda de la democratización de la comunicación y en la elaboración de la propuesta de Ley que el Ejecutivo presentó al Congreso Nacional.

Por otro lado, en Ecuador, si bien la burocracia del sector tuvo cambios producto de los lineamientos políticos del nuevo gobierno, los actores burocráticos no participaron activamente en la propuesta de cambio del modelo mediático en el país. Esto se explica analizando el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión – CONARTEL, que fue el ente encargado de otorgar frecuencias o canales para radiodifusión y televisión, nacido con la Ley de Radiodifusión y Televisión expedida en 1975 en la época de la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara.

Este organismo estaba conformado por una persona delegada de la presidencia de la República, otra del Ministerio de Educación, una de las Fuerzas Armadas, el o la Superintendente de Telecomunicaciones, quien presidía la Asociación de Radio y Televisión -AER, y quien presidía la Asociación de Canales de Televisión (Active). La presidencia del ente era ejercida por la representación de la Presidencia de la República.

Algunos de los cambios que se dieron en el CONARTEL se efectuaron en 2009, cuando ya Rafael Correa se encontraba en la presidencia. El primero de ellos tuvo que ver con la destitución

⁴² Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

de la mitad de los integrantes de su directorio: el representante de la Asociación de Radio y Televisión -AER, el de la Asociación de Canales de Televisión (Actve) y el delegado de las Fuerzas Armadas; esto se realizó en mérito al Art. 232 de la Constitución Política que prohíbe que “miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan” (Asamblea Nacional Constituyente 2008). Los primeros dos integrantes destituidos eran concesionarios de frecuencias de radio y televisión; por tal razón tenían “intereses en el área”. Lo mismo ocurría con el representante de las Fuerzas Armadas, Jorge Yunda, militante de Alianza País y concesionario de frecuencias, que incluso recibió denuncias de “acaparamiento” de las mismas.⁴³

En este mismo año, mediante decreto ejecutivo, el presidente Rafael Correa creó el “Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información” y ordenó la “fusión del Consejo Nacional de Radio y Televisión CONARTEL al Consejo Nacional de Telecomunicaciones, CONATEL” (Presidencia de la República de Ecuador 2009). Además, el Informe definitivo de la “Auditoría de las concesiones de las frecuencias de radio y televisión” develó no sólo la inconstitucionalidad en la conformación del CONARTEL, sino también una serie de procesos irregulares de asignación de frecuencias que la entidad había realizado. “Esto lo llevó a su extinción”.⁴⁴

Hasta aquí no se ha hecho referencia a cambios de funcionarias o funcionarios públicos, porque no ha sido posible rastrear la gran cantidad de personas que han rotado en cargos directivos en la mencionada agencia antes de 2013. La alta rotación de funcionarios y funcionarias en el sector y, al parecer, la “escasa” disposición manifestada por los y las burócratas de participar en el proceso de construcción política de la Ley Orgánica de Comunicación,⁴⁵ hizo que la discusión se

⁴³ López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

⁴⁴ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018.

⁴⁵ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora,

desplazara hacia la Asamblea, a la dirigencia de Alianza País y, principalmente, al grupo de organizaciones de la sociedad civil que impulsaba la Ley.

En El Salvador, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones – SIGET fue creada en setiembre de 1996 y es el ente encargado de supervisar a empresas que brindan el servicio de electricidad y telefonía, y de asignar frecuencias de radio y televisión. En 2009, cuando Mauricio Funes asume el poder, es designado Tomás Campos Villafuerte como presidente de la SIGET, quien se mantuvo en el cargo algunos meses. Desde enero de 2010 hasta abril de 2014, Luis Eduardo Méndez Menéndez asume la presidencia del ente regulador. Un mes antes de que terminara el periodo presidencial, se nombra a Astor Escalante, quien duró sólo un mes en el cargo. Al ingresar Salvador Sánchez Cerén a la presidencia de la República en junio de 2014, nombró a Blanca Coto como presidenta de la SIGET, quien se mantiene en este cargo hasta la fecha.

Roberto Rugamas señala que la SIGET es un organismo técnico que ha cambiado desde el ingreso del FMLN al Ejecutivo, principalmente en la rigurosidad de la aplicación de criterios para la asignación de frecuencias. Tal como lo señala el “Informe final caso SIGET- espectro radio eléctrico” realizado por la “Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República” en 2017, la entidad había asignado frecuencias de modo irregular y no se contaba con información completa de las concesionarias a nivel nacional.⁴⁶

En 2016 la SIGET impulsó la elaboración de una propuesta de reforma a la “Ley de Telecomunicaciones”, que fue ordenada por la Sala de lo Constitucional; para ello convocó a los sectores privado, comunitario y público. En la reforma se reconoció a los medios comunitarios, se anuló la renovación automática de licencias y se propusieron mecanismos alternos a la subasta pública; dicha propuesta fue aprobada el 5 de mayo de ese mismo año (Hernández 2017, 19). La entidad también “ha llevado la batuta en los debates por el proceso de digitalización, aunque

abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

⁴⁶ Rugamas Morán, José Roberto (abogado de la Superintendencia de Electricidad y telecomunicaciones – SIGET y ex abogado de la Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

desde un enfoque muy técnico” y no con la mirada política puesta en un proceso de democratización de los medios de comunicación.⁴⁷

En este sentido, a pesar de que en los documentos programáticos del gobierno del FMLN se encuentra “la democratización de la comunicación” como una prioridad, ésta no ha calado en las instancias administrativas, aunque son claros los avances que se han tenido en el sector -como la reforma a la Ley de Telecomunicaciones- gracias a las demandas de inconstitucionalidad emprendidas por la RedCo.

En Nicaragua, en 1995, con la Ley 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales, se creó el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos – TELCOR. Este organismo es el encargado de administrar y regular el espectro de frecuencias radioeléctricas, y de asignar concesiones, licencias, permisos o certificados de registro (Asamblea Nacional 1995).

Desde que Daniel Ortega asumió la presidencia de Nicaragua en 2007, Orlando Castillo Castillo ha sido presidente ejecutivo de TELCOR y ha sostenido en varias ocasiones que en el país centroamericano no existen monopolios u oligopolios mediáticos y que, por el contrario, el panorama mediático nicaragüense es producto de la libre competencia.⁴⁸ Esto evidencia el desinterés administrativo y político de impulsar una política pública que cambie el modelo mediático en el país.

De los cuatro casos bajo análisis, sólo en Argentina ha sido muy clara la influencia del discurso político de la presidenta en el cambio de prioridades de la burocracia del sector comunicaciones, que se alineó a la idea de la “democratización de la comunicación” planteada por las comunidades de políticas en el país. En Ecuador, si bien existieron muchos cambios en la

⁴⁷ Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁴⁸ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Malespín, Alfonso (miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

burocracia desde la llegada de Rafael Correa, estos no necesariamente impulsaron desde lo administrativo las ideas de las comunidades de políticas. En el caso salvadoreño se puede observar que sí se presentaron cambios en las prioridades del ente administrativo, pero éstos no necesariamente fueron impulsados por el gobierno del FMLN, sino por las acciones de la RedCo a través de la Sala de lo Constitucional. Y en Nicaragua, la burocracia del sector refleja la falta de interés del gobierno sandinista por la democratización de los medios de comunicación en el país.

4. Comunidades de políticas: Allí donde se gestan las propuestas

Conforme el planteamiento de Dunn y Perl, se entiende por comunidad de políticas al conjunto de actores y actores potenciales del universo de políticas que comparten una identidad o interés común; y que además realizan transacciones intercambiando recursos para equilibrarlos y optimizarlos. Ahora bien, al analizar el proceso de puesta en agenda, el concepto de comunidades de políticas aporta elementos que explican la relación de los actores y cómo estos influyen en el proceso. Así el modo como las comunidades están integradas, los recursos de los que dispone y las acciones que emprenden pueden explicar cómo contribuyeron a que un tema se ponga en la agenda.

A continuación, se analizará la conformación de cada una de las comunidades de políticas; así como las acciones y recursos que usaron para llevar el tema del Derecho a la Comunicación a la agenda de política pública.

4.1. Conformación de las Comunidades de políticas: ¿Quiénes hacen parte de ellas?

Una comunidad de políticas está integrada por los actores o potenciales actores que comparten una identidad o intereses en común; lo que implica que puede haber una diversidad de sujetos individuales o colectivos que puedan integrarla, no necesariamente se restringe a organizaciones sociales. Así, las comunidades de políticas en los casos bajo análisis están integradas por quienes comparten la idea del reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la democratización de los medios de comunicación.

El Derecho a la Comunicación es una reivindicación principal dentro de los movimientos “por la democratización de la comunicación” en América Latina y el Caribe, cuyos actores principales

“son organizaciones y redes de la sociedad civil” que, a “inicios de los años noventa, acuñaron proclamas” como “sin democratización de la comunicación, no hay democracia”, “la peor opinión es el silencio” o “si unos pocos controlan la información, no es posible la democracia” (Busso y Jaimes 2011, 8). Este movimiento heterogéneo ha sabido aprovechar las oportunidades políticas que se han dado en América Latina en los últimos años, teniendo reacciones organizadas en cada país para impulsar reformas en las políticas públicas de comunicación. Se podría llamar a estas coaliciones nacionales “comunidades de políticas”, que en este estudio se caracterizarán a partir de los parámetros teóricos descritos anteriormente.

Las comunidades de políticas fueron constituidas por funcionarios públicos -en algunos casos- integrantes de la academia, gremios y miembros de organizaciones sociales, estrechamente relacionadas con el sector comunicación y otros sectores sociales (Segura 2014, 72). Estas comunidades desarrollaron estrategias similares como proponer puntos básicos para diseñar futuras políticas públicas y, en algunos casos -como el ecuatoriano- elaboraron proyectos de ley, campañas comunicacionales, alianzas, etc.

En Argentina, si bien la Coalición por una Radiodifusión Democrática enarbola la bandera de la democratización de los medios, no reúne a todos los actores o potenciales actores que se identifican con ese propósito; sin embargo, es el grupo orgánico que ha impulsado el tema a la agenda de política pública, por lo que el análisis se centra en él -sin que implique que en él se agota la comunidad de políticas-.

Los primeros pasos de la Coalición se remontan a mayo de 2004 cuando inician sus reuniones en las instalaciones del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO (Busso y Jaimes 2011, 44), aunque las organizaciones que la integran hayan venido con anterioridad realizando acciones en pro de la democratización de la comunicación. Para el 27 de agosto de 2004 la Coalición se presentó públicamente como un colectivo de “más de trescientas organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, trabajadores de la comunicación, centrales sindicales (CGT y CTA), universidades nacionales, organizaciones sociales, movimiento cooperativo y pymes de la comunicación”; así mismo presentaron los “21 puntos por el Derecho a la Comunicación” (Busso y Jaimes 2011, 46) que integran las ideas-propuestas de la coalición.

Se ha podido identificar a las siguientes organizaciones y personas que hacían parte de la Coalición:

- Abuelas de Plaza de Mayo
- Adolfo Pérez Esquivel - Premio Nobel de la Paz
- Asociación Argentina de Actores – AAA
- Asociación Argentina de Trabajadores de las Radiocomunicaciones – AATRAC
- Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación
- Asociación de Prensa de Tucumán
- Asociación Madres de Plaza de Mayo
- Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos – WACC
- Asociación Radiodifusores Bonaerenses y del Interior de la República Argentina – ARBIA
- Asociación Radios de Universidades Nacionales – ARUNA
- Central de Trabajadores Argentinos – CTA
- Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS
- Centro Nueva Tierra
- Círculo Sindical de la Prensa de Córdoba – CISPREN
- Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA
- Confederación General del Trabajo – CGT
- Confederación de Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación - COSITMECOS/CGT
- Diputada de la Nación: Cecilia Merchán -
- Diputada de la Nación: Victoria Donda Pérez
- Diputada de la provincia de Buenos Aires: Laura Berardo
- Diputada de la provincia. de Neuquén: Paula Sánchez
- Diputado de la provincia de Salta: Carlos Morello
- Diputado de la provincia de Tucumán: Héctor Romano
- Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires
- Federación Argentina de Radiodifusores
- Federación Argentina de Trabajadores de Imprenta, Diarios y Afines – FATIDA

- Federación Argentina de Trabajadores de Prensa -FATPREN
- Federación de Trabajadores de la Comunicación - FETRACOM/ CTA
- Federación de Tierra y Vivienda
- Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO
- Foro de Comunicación de Santa Fe – FOCOS
- Foro por una Comunicación Democrática y Popular de la ciudad de Mar del Plata
- Instituto de Cultura Popular - INCUPO
- Instituto de Investigación Social, Económica y Política Ciudadana
- Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos
- Los 100 - Asociación de Periodistas
- Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea de Universidad Nacional de Córdoba
- Movimiento Barrios de Pie - Movimiento Libres del Sur
- Programa de Apoyo a las Redes de Mujeres de la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones en América Latina -PARM LAC APC
- Radio y TV de la Universidad Nacional de Córdoba
- Red de Comunicación Indígena
- Secretaría de Derechos Humanos
- Sindicato Argentino de Televisión – SAT
- Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina - SICA
- Sindicato de Prensa de Mar del Plata
- Sindicato de Prensa de Rosario
- Sindicato Único de Publicidad – SUP
- Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo Público – SUTEP
- Sociedad Argentina de Locutores – SAL
- Sociedad Argentina de Músicos - SADEM,
- Universidad Nacional de Córdoba
- Radios populares de todo el país: FM Aire Libre, FM San Pedro de Colalao, FM Radio Estación Sur, FM Sur, Radio Encuentro, FM Radio Chalet, FM Comunidad Angelelli, FM Comunitaria Bajo Flores, FM Radio Libre, FM De la Azotea, FM Frecuencia Zero, FM Compartiendo, FM La Voz Del Cerro, FM La Mosquitera, FM Libertad, FM Radio del

Barrio, FM Radio del Pueblo, FM La Buena Noticia, FM Che , FM Radioactiva, FM La Nueva, FM Comunitaria San Pedro, FM Comunitaria del Sur, FM Comunitaria Cuyum, FM Newen Hue Che, FM Comunidad Carrilil, FM Reconquista, FM La Voz Del Sur, FM Pocahullo, FM Ahijuna, AM La Voz de las Madres, FM Algarrobal, FM Cualquiera, FM De La Calle, FM Del Chenque, FM Libertador, FM Popular, FM Por la hermandad de los Pueblos, FM Raíces, FM Futura, FM La Milagrosa, FM La Posta, FM Libertad, FM Libre, FM Milenio, FM Radio Sin Dueño, FM Radio Gráfica, FM Tinkunako, FM San Sebastián de las Ovejas, FM San Alfonso, AM Wajzugun, entre otras (Busso y Jaimes 2001, 206-207).

Como puede verse además de organizaciones sociales de diferentes sectores, integraron también la Coalición diputadas del Congreso Nacional argentino y diputadas y diputados de las provincias de Buenos Aires, Neuquén, Salta y Tucumán. Lo que evidencia que esta comunidad de políticas fue bastante diversa.

En Ecuador el “Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación” fue constituido formalmente, mediante acta de acuerdo, el 13 de marzo de 2008 con el propósito de reivindicar a la comunicación como “un derecho humano fundamental y patrimonio social”, además de “velar por su vigencia para la construcción de un nuevo ordenamiento social, político, cultural y económico” (Dávila 2011, 37-39).

El Foro participó en el proceso constituyente de 2008, logrando el inicio del camino de la política pública de comunicación; continuó reuniéndose con la vista puesta en la construcción de la Ley Orgánica de Comunicación que se aprobó en junio de 2013; sin embargo en este periodo y tras muchas discusiones -referidas principalmente a la propuesta de “profesionalización” de las y los comunicadores- se produjo un cisma que dividió a los que estaban a favor de exigir que quiénes trabajen en los medios de comunicación sean profesionales de la comunicación, y quiénes no estaban de acuerdo con esa postura; así principalmente las universidades estuvieron de acuerdo con la primera propuesta y las organizaciones populares con la segunda. Apareciendo posteriormente el movimiento “autoconvocado por la ley de comunicación” que reunía a

organizaciones principalmente de comunicación popular que continuaron con la discusión e incidencia para la aprobación de la Ley.⁴⁹

A pesar del cisma dado en la comunidad de políticas ecuatoriana, las ideas e identidad con el Derecho a la Comunicación y la democratización de los medios de comunicación siguió vigente. Por tal razón a continuación se comparte la lista de organizaciones integrantes de esta comunidad -incluye las que iniciaron en el Foro, las que se separaron, así como las que se integraron después al movimiento autoconvocado:

- Agencia Latinoamericana de Información - ALAI
- Altercom - Agencia de Prensa de Ecuador
- Área de comunicación de la Universidad Andina Simón Bolívar
- Asociación Católica de Comunicación – Signis Ecuador
- Asociación Cristiana de Jóvenes - ACJ Ecuador
- Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación -AIDIC representación Ecuador
- Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER
- Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos – WACC
- Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC
- Asociación para el Progreso de las Comunicaciones - APC
- Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina - CIESPAL
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE
- Colegios provinciales de periodistas
- Colectivo Pro-Derechos Humanos - PRODH
- Coordinadora de Organizaciones Culturales y Escuela Andina de Desarrollo Cultural
- Coordinadora de Radio Popular Educativa del Ecuador – CORAPE

⁴⁹ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

- Corporación de Emisoras de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador – CENAE
- El Churo Comunicación – Wambra Radio
- Facultad de Comunicación de la Universidad Central del Ecuador
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador
- Facultad y Escuela de Comunicación de la Universidad Cristiana Latinoamericana
- Facultad y Escuela de Comunicación de la Universidad Politécnica Salesiana
- Federación Nacional de Periodistas del Ecuador - FENAPE
- Fundación Ecuatoriana Equidad
- Fundación Kimirina
- InfoDesarrollo
- Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación - OCLACC
- Radialistas Apasionadas y Apasionados
- TeleSur
- Universidad Andina Simón Bolívar (Dávila 2011, 37-40).
- Radios comunitarias en todo el país: Radio Alfaro, Radio Antena Libre, Radio Casa de la Cultura, Radio Católica Cuenca, Radio Chaguarurco, Radio El Buen Pastor, Escuelas Radiofónicas del Ecuador, Radio Estéreo Ideal, Radio Frontera, Radio Iluman, Radio Intag, Radio Integración, Radio Interoceánica, Radio Irfeyal, Radio La Paz, Radio Latacunga, Radio La Voz de Guamote, Radio La Voz de Ingapirca, Radio La Voz de Santuario, Radio La Voz de Upano, Radio La Voz de Zamora, Radio Luz y Vida, Radio Puyo, Radio Runacunapak, Radio Santa Cruz, Radio Sonoonda y Radio Sucumbíos.

Como se puede apreciar, la comunidad de políticas ecuatoriana agrupa no solo a organizaciones nacionales; existe un gran número de organizaciones de carácter latinoamericano, esto se debería a que Quito es la sede de estos organismos, es el caso de ALER, ALAI, CIESPAL, OCLACC, entre otros.

Por su parte, en El Salvador “la Red por el Derecho a la Comunicación” – “RedCo” se constituye como “un espacio plural y participativo que aglutina a más de 50 organizaciones sociales, académicas y medios comunitarios que promueven la democratización de las telecomunicaciones

a través de la construcción de un modelo mediático plural que garantice diversidad de voces” (Hernández 2017, 13).

Desde el año 2012 la RedCo inició su trabajo de incidencia, principalmente orientado a lograr la reforma de la Ley de Telecomunicación en el país centroamericano, dado que habían advertido que el “principal obstáculo para una mayor pluralidad, diversidad democrática y competencia económica en el ámbito mediático eran diferentes disposiciones” plasmadas en el cuerpo legislativo. La conformación de esta comunidad de políticas fue impulsada principalmente por la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS, que reúne a radios comunitarias del país, cuyas frecuencias fueron asignadas como fruto de los acuerdos de paz en 1992 (Hernández 2017, 13). ARPAS, buscó la integración de diversos movimientos sociales -no necesariamente aquellos referidos a la comunicación- a una red que trabaje por la democratización de los medios de comunicación, como uno de los elementos de la democratización del país.⁵⁰

Se ha podido identificar que las siguientes organizaciones son integrantes de la RedCo:

- Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura. - ACUA
- Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental - ACISAM
- Asociación de Periodistas de El Salvador -APES
- Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS
- Asociación Mangle
- Iniciativa Social para la Democracia - ISD
- Foro Nacional de Salud
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA
- Radios comunitarias en todo el país: Radio Acaxual, Radio Bálsamo, Radio Copinula, Radio Cooperativa, Radio Fe y Alegría, Radio Fonseca en La Unión, Radio Guazapa, Radio Guija, Radio Izcanal, Radio Juventud, Radio Juvi, Radio La klave, Radio La Voz de mi gente, Radio Mangle, Radio San Pedro, Radio Segundo Montes, Radio Sensunat,

⁵⁰ Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018.

Radio Stereo Sur, Radio Suchitlan, Radio Sumpul, Radio Tazumal, Radio Tehuacán,
Radio Ulúa, Radio Victoria, Radio YSUCA

Como se advierte en el listado precedente se logró involucrar a distintos sectores de la sociedad civil como el de educación, salud, ambiente. También es de resaltar la inclusión de las radios comunitarias ubicadas en distintos puntos del país es una gran fuerza, dada la dimensión geográfica del país.

En Nicaragua como se ha dicho anteriormente, estamos frente a una comunidad de políticas con menor cohesión que las anteriores, así la organización AMARC-Nicaragua es la que explicita su “lucha por la democratización de la comunicación”, sin embargo, dadas las condiciones políticas ya mencionadas, se ha articulado con otras organizaciones que luchan por la libertad de expresión, la investigación periodística, entre otras; con quienes realiza acciones puntuales de incidencia y formación. Después de esta precisión podemos mencionar que esta comunidad está integrada por:

- AMARC – Nicaragua
- Centro Nicaragüense de Derechos Humanos - CENIDH
- Grupo Fundemos
- Fundación Violeta Barrios de Chamorro
- Fundación Puntos de Encuentro
- Universidad de Centro América – UCA Nicaragua.⁵¹
- Radios comunitarias en todo el país: “Radio Camoapa, Radio Chavala, DKY FM, Radio Ecológica”, Radio Estéreo Libre, “Radio Humedales, Radio La Nandaieña, Radio Palabra de Mujer, Radio Segovia Stereo”, “Stereo Dalia”, “Stereo Familia”, “Radio Vos, Radio Universidad”, “Radio Universidad URACCAN Bluefields”, “Radio URACCAN-Sinua y Radio Voz Juvenil” (Díaz y Salas 2015, 7).

⁵¹ Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

Estas radios comunitarias que se extienden por todo el país, buscan su reconocimiento como tal, dentro de una política pública de comunicación que garantice la democratización de la palabra,⁵² y mantienen relaciones estrechas con los demás integrantes de la comunidad.

Las comunidades de políticas en cada país están conformadas de modos muy distintos, llama la atención el número y la diversidad de organizaciones que tuvo la coalición argentina, que contó con organizaciones sindicales e incluso actores políticos de elección popular; la inclusión de actores fuera del sector comunicativo no se evidencia en Ecuador, sin embargo contó con organizaciones de carácter regional con experiencia en la incidencia en políticas públicas y en la democratización de la comunicación; en el Salvador se puede apreciar -al igual que Argentina- la relación con organizaciones populares de otros sectores como el de salud, educación, ambiente, etc. La situación es muy diferente en Nicaragua, cuya comunidad de políticas es bastante dispersa.

4.2. Recursos y estrategias de las Comunidades de políticas: ¿Cómo lo hicieron?

Existe una diversidad de recursos con los que puede contar una comunidad de políticas: la capacidad de coacción legítima a través de la fuerza, mecanismos jurídicos, recursos humanos, el dinero, la infraestructura, la información, la organización y las relaciones, el consenso y el tiempo; Sin embargo, lo clave está en la capacidad o estrategias que utilice dicha comunidad al momento de gestionar, producir y movilizar estos recursos para poner un tema en la agenda de política.

A continuación, detallamos dichos recursos y estrategias utilizadas por las comunidades de políticas de los casos bajo análisis:

En Argentina entre los recursos más abundantes se ubican la capacidad de movilización social en las calles, las relaciones con los tomadores de decisión, el consenso al interior de la comunidad, la infraestructura.

⁵² Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

Así, la capacidad de movilización en las calles se puede evidenciar, por ejemplo el 09 de octubre de 2009, cuando “a las 10 de la mañana el Senado de la Nación comienza a tratar el proyecto de Ley en el marco de una gran movilización social”, “varias decenas de miles de personas” se ubicaban en la plaza frente al congreso, allí “una radio abierta y un escenario con música en vivo acompañaron la transmisión minuto a minuto de la sesión” (Busso y Jaimes 2011, 82), dicha transmisión se realizaba a nivel nacional ya que el Foro Argentino de Radios Comunitarias contaba con más de 100 emisoras socias distribuidas por el territorio nacional. Esta movilización y vigilia frente al parlamento llegó a su punto máximo “a las 3 de la madrugada del 10 de octubre cuando estalla la fiesta”, tras el anuncio de la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Pero la estrategia de movilización social no ocurrió solo hacia el final del proceso de la aprobación de la Ley, existen hitos de movilización como el ocurrido el 27 de agosto de 2009, día en la que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presenta el proyecto de ley ante el Congreso, ese día se realizó una “caravana de carrozas con consignas” en medio de “una multitudinaria marcha que unió las diez cuadras entre la sede del Poder Ejecutivo y la del Congreso de la Nación”. Otro de esos hitos que evidencian el poder de movilización que tuvo la comunidad de políticas se ubica el 16 de setiembre de 2009, día de la aprobación del proyecto de ley en la cámara de diputados, en el que la marcha fue acompañada por una radio itinerante (Busso y Jaimes 2011, 78-80).

Por otro lado, la comunidad de políticas argentina tuvo llegada y relacionamiento con los tomadores de decisión; en este aspecto también podemos encontrar hitos: el 16 de abril de 2008 “unos 60 representantes” de la coalición se reúne con la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y presentan los “21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación”, obteniendo de la mandataria el compromiso de iniciar consultas ciudadanas y con las entidades relacionadas con la comunicación audiovisual y que “en 60 o 90 días enviaría una propuesta al Congreso”. Luego se realizaron encuentros con diferentes actores políticos como los diputados pertenecientes a la “Comisión de Comunicación” de la cámara a quienes se entregó los 21 puntos; además la coalición expuso ante el senado de la república antes del debate del proyecto de la Ley (Busso y Jaimes 2011, 63-64). Según las conversaciones efectuadas por la autora con quienes integraron la

coalición se puede evidenciar que fueron muchos los nexos y oportunidades de encuentro, debate y diálogo entre la coalición con integrantes del ejecutivo y el parlamento.

Otro de los recursos movilizados por la comunidad fue el consenso al interior de ella, el que se vio plasmado en los “21 Puntos básicos por el Derecho a la Comunicación”, que estaban presentes en las movilizaciones de calle, en los diálogos políticos con los tomadores de decisión y en todas las acciones encaminadas para poner el tema en la agenda. Y respecto a la infraestructura, se considera que la comunidad contó con la infraestructura de FARCO, tanto del local institucional, como de las más de 100 radios socias del Foro; por otro lado, resulta necesario destacar, la infraestructura que brindaron las universidades participantes de la comunidad, en donde se realizaron foros, encuentros y debates ciudadanos en todo el país entre el periodo abril 2008 y agosto 2009.⁵³

En Ecuador la comunidad de políticas también contó con recursos como: movilización de las radios comunitarias, las relaciones con los tomadores de decisión, consenso al interior de la comunidad e infraestructura.

Una de las estrategias más interesantes dentro de la comunidad de políticas, fue la realizada por la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE: la “Caravana de la Comunicación”, realizada desde el 24 de agosto al 4 de septiembre del 2009, recorrió 06 provincias del país: Carchi, Chimborazo, Guayas, Azuay, Pastaza y Pichincha. La caravana se instalaba en plazas, parques y colegios y contaba con la participación de los equipos de las radios comunitarias, grupos juveniles, universidades, agrupaciones artísticas, “comparsas” escolares, ciudadanos y ciudadanas. Como resultado de esta movilización se recogieron propuestas ciudadanas, las mismas que hicieron públicas en un acto en la Plaza del Teatro en Quito y fueron enviadas a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional (Dávila 2011,

⁵³ Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

19-21). Sin embargo, no se logró aglutinar una presencia masiva en manifestaciones a favor del Derecho a la Comunicación.

Respecto a las relaciones de la comunidad de políticas con los tomadores de decisión, desde la Constituyente hasta la aprobación de la Ley de Comunicación se sostuvo una relación cercana entre los funcionarios del ejecutivo, como del congreso. Al momento de la constituyente, por ejemplo, José Ignacio López Vigil, comunicador popular y director de Radialistas Apasionados y apasionadas fue asesor *ad honrem* de la asambleísta constituyente Pilar Núñez;⁵⁴ por otro lado, la entonces directora de CORAPE, Gissela Dávila tuvo reuniones, conversaciones y participación en los debates en la asamblea constituyente en Montecristi.

Después de la constituyente, el 07 de diciembre de 2009, el Foro se reunió con Fernando Alvarado, Secretario de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador, para tomar acuerdos sobre los puntos básicos a ser incluidos en el proyecto de ley; así mismo, sostuvieron reuniones constantes con la Comisión de comunicación de la Asamblea Nacional, la primera de ellas fue en el 5 de mayo 2010 (Dávila 2011, 20-27). Por otra parte, el abogado Romel Jurado, que venía apoyando a las organizaciones que hacían parte del Foro de la Comunicación, pasó a ser parte del equipo asesor de Mauro Andino, en el momento en que éste presidía la Comisión de Comunicación de la Asamblea Nacional.⁵⁵ La redacción del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación tuvo muchos elementos propuestos e incluso redactados por esta comunidad de políticas, tales como la distribución equitativa del espectro, el impulso a la producción nacional, la regulación de contenidos sexistas y discriminantes, la comunicación intercultural, la protección a niñas, niños y adolescentes, entre otros. Sin embargo, justo antes de su aprobación fueron introducidas otras disposiciones legales -por parte de actores políticos del gobierno- tales como el linchamiento mediático, la composición del ente regulador y las medidas sancionatorias.⁵⁶

⁵⁴ López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

⁵⁵ Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018.

⁵⁶ López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018; Cerbino, Mauro (coordinador del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018.

Si bien, como se ha explicado antes durante el proceso de puesta en agenda pública del Derecho a la Comunicación en Ecuador, el grupo de organizaciones sociales se dividió principalmente porque no hubo acuerdo respecto a la exigencia o no de la profesionalización de periodistas como requisito para trabajar en medios de comunicación; existía consensos en la comunidad de políticas que se articulaba alrededor de la redistribución equitativa del espectro radioeléctrico.⁵⁷

Con relación a la infraestructura, las reuniones de la comunidad se llevan a cabo en las instalaciones de CIESPAL, ALER, la Universidad Central, entre otros; así mismo CORAPE con 30 radios comunitarias socias aportaron al proceso. Aquí conviene destacar que por la considerable presencia de universidades en la comunidad se organizaron durante todo el periodo foros, talleres y charlas sobre el Derecho a la Comunicación principalmente en FLACSO Ecuador, la Universidad Central de Ecuador, La Universidad Andina Simón Bolívar, CIESPAL, entre otros.⁵⁸

En El Salvador, la comunidad de políticas ha contado con recursos como los mecanismos jurídicos, sus relaciones con los tomadores de decisión, el consenso en su interior, y la infraestructura.

A diferencia de los dos casos anteriores, la RedCo ha hecho uso de mecanismos jurídicos como parte de su estrategia para poner el tema de la democratización de la comunicación en la agenda pública. Como se ha mencionado anteriormente a través de dos demandas de inconstitucionalidad y un recurso aclaratorio logró que se proveyeran procesos “alternos a la subasta para asignar

⁵⁷ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018.

⁵⁸ Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; Jurado, Romel (abogado y ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

frecuencias radioeléctricas” y que se anulen las renovaciones automáticas de las concesiones (Hernández 2017,16), lo que abrió paso para la posterior reforma a la Ley de Telecomunicaciones. Si bien no se ha logrado el reconocimiento del Derecho a la Comunicación ni la redistribución del espectro radioeléctrico, estas acciones judiciales aportaron a este camino.

Además, según lo manifestado por Roberto Rugamas, funcionario de la SIGET, la “RedCo tenía una estrategia legal definida con anterioridad y de no haber logrado lo que logró en la vía constitucional, lo iba a hacer a través de instancias supranacionales”.⁵⁹

Respecto a la relación con los tomadores de decisión, aunque las organizaciones que integran la RedCo manifiestan tener “un nivel de cercanía a funcionarios del ejecutivo”,⁶⁰ esta no ha sido suficiente. Ello se evidenció en el proceso de reforma de la Ley de Telecomunicaciones, ya que una vez iniciado el debate en el congreso, la “ReDCo impulsó un pliego de reformas más amplio que las sugeridas por la sentencia de inconstitucionalidad, encontrando el apoyo del partido FMLN y del Gobierno”; sin embargo las “resistencias de los grupos parlamentarios” conservadores a lo propuesto “por el sector comunitario no lucrativo bloquearon un acuerdo para su aprobación”; por lo que “fue a través de la mediación de la SIGET que en una comisión en la que participaron todos los sectores involucrados se logró gestar un acuerdo de apoyo unánime” (Hernández 2017, 14).

El consenso al interior de la comunidad de políticas en El Salvador se encuentra plasmado en el documento “Propuesta de una política Pública de Comunicaciones”, efectuado como fruto del “taller de consulta se desarrolló el día 21 de octubre de 2016 y contó con la participación de diversos representantes de las organizaciones sociales pertenecientes a la ReDCo” (Hernández 2017, 20), en el que se estipulan los puntos irrenunciables; los mismos que han acompañado el actuar de la RedCo.

⁵⁹ Rugamas Morán, José Roberto (abogado de la Superintendencia de Electricidad y telecomunicaciones – SIGET y ex abogado de la Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁶⁰ Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

Respecto a la infraestructura, la comunidad cuenta con las instalaciones de las organizaciones que la integran principalmente de ARPAS, el Foro Nacional de Salud y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas- UCA, en la que se ha organizado una serie de foros y paneles sobre el Derecho a la Comunicación en El Salvador. Uno de los aportes que realiza ARPAS a la comunidad es la fuerza de infraestructura y mediática de las 25 radios comunitarias socias que cubren el territorio salvadoreño.⁶¹ Al igual que en Ecuador no se ha logrado obtener una fuerza de movilización ciudadana como la argentina.

En Nicaragua por las características de la comunidad descritas con antelación, esta cuenta con escasos recursos; uno de ellos -quizá el principal- es la fuerza en infraestructura y en lo mediático que tienen AMARC-Nicaragua, que agrupa a 17 radios comunitarias en el país; lo que les permitió presentar públicamente una propuesta de articulado para el reconocimiento de las radios comunitarias en el país. La relación con el gobierno del Frente Sandinista es lejana e incluso de crítica, dadas las acciones de este como el cierre de radios comunitarias.⁶²

No han emprendido mecanismos jurídicos; y el consenso dentro de la comunidad sobre la democratización de la comunicación es escaso, esto porque si bien AMARC Nicaragua embandera esta lucha, no así las demás organizaciones que, ante el contexto político, buscan el respeto a la libertad de expresión, mas no el Derecho a la Comunicación.⁶³

⁶¹ Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁶² Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁶³ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Malespín, Alfonso (miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

De este recorrido podemos evidenciar que Argentina logró una movilización social importante en torno al tema del Derecho a la Comunicación, uno de los factores que más aportó a ello fue la diversidad organizaciones que integraban la comunidad, en especial la articulación con el movimiento sindical; esta magnitud de movilización no ocurrió en Ecuador -a pesar de la caravana de la comunicación-, ni en El Salvador, ni en Nicaragua.

Las comunidades de Argentina y Ecuador lograron sostener relaciones con los tomadores de decisión e incluso -en algunos casos- influir en ellos, ya sea por ser considerados actores políticos -como en Argentina- o porque integrantes de la comunidad ingresaron como asesores a espacios de decisión. En El Salvador la relación con el ejecutivo es cercana, pero las propuestas de la comunidad no lograron ingresar a la Asamblea Nacional por la mayoría conservadora que rige la misma. En Nicaragua la relación entre las comunidades de políticas y las instancias de decisión son casi nulas y hasta conflictivas.

Resulta interesante que la comunidad de políticas salvadoreña, al no encontrar entrada con la Asamblea Nacional haya optado por el uso de mecanismos jurídicos como las demandas de inconstitucionalidad, esto la diferencia de las otras comunidades.

La organización y el consenso interior de las comunidades fueron altas en Argentina, El Salvador y Ecuador -en menor medida-. Esto permitió que las acciones y estrategias emprendidas desde la intervención pública, mediática, con actores políticos, a través de recursos jurídicos, etc. tuvieran mayor potencia, dado que tenía un mínimo de propuestas irrenunciables que aportaron a la cohesión de dichas comunidades.

En las cuatro comunidades, aunque los recursos económicos no fueron abundantes, existía un mínimo de infraestructura sostenida por las organizaciones integrantes. Quizá uno de los aportes propios de las comunidades de este sector de política es el potencial mediático, ya que están integradas por medios de comunicación -especialmente radios en diferentes puntos del territorio nacional- lo que les permitió difundir las ideas y propuestas que tenían para la agenda pública.

Un elemento a tomar en cuenta dentro de los recursos de las comunidades de políticas es el aprendizaje social. Si bien no es tomado en cuenta por Kingdon, resulta relevante evidenciar que las organizaciones integrantes de las comunidades de Argentina, Ecuador, El Salvador y, en menor medida, en Nicaragua contaban durante este proceso con un saber hacer anterior, es decir, tenían experiencia en incidencia en políticas públicas, y venían de un camino y reflexión ya madurados respecto al Derecho a la Comunicación.

En Argentina algunas organizaciones integrantes de la coalición -como las cooperativas y mutuales- realizaron acciones de inconstitucionalidad para avanzar en la democratización de la comunicación antes de la conformación de la coalición; en Ecuador en 1996 varias organizaciones que posteriormente conformarían el Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación, ya habían iniciado un proceso de incidencia en la reforma de la Ley de Radio y Televisión. En el Salvador, desde 1992 con la firma de los acuerdos de paz, las radios comunitarias venían organizándose para lograr su reconocimiento y financiamiento. Y en Nicaragua también las radios comunitarias tenían instalado en su discurso mediático la exigencia de la democratización de la palabra. Este aprendizaje social previo de las organizaciones es uno de muchos elementos a considerar al dar respuesta a la pregunta ¿Por qué en Argentina y Ecuador se logró colocar en la agenda de política pública el Derecho a la Comunicación y en El Salvador y Nicaragua no?

5. Apertura de una ventana de oportunidad: Cuando todo se confabula para hacerlo realidad

Para Kingdon cuando un problema es identificado, una solución se propone desde una comunidad política, y el momento político se convierte en adecuado, se abre una ventana de oportunidad, es decir cuando confluyen las tres corrientes que hemos analizado anteriormente. El autor sostiene que en algunos casos las ventanas pueden ser abiertas principalmente por problemas extremadamente visibles, es el caso de las *problem windows*; y en otros casos se pueden abrir por determinados acontecimientos políticos, es decir las *political windows*. Según la hipótesis que guía esta investigación en los casos bajo análisis estamos frente a *political windows*.

En el caso argentino las tres corrientes contenían elementos que hacían pensar que era posible poner el tema de la democratización de la comunicación en la agenda. Los indicadores de concentración mediática fueron determinantes al momento de evidenciar el problema; también, resultaron importantes las propuestas de soluciones plasmadas en “los 21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación”, que nacieron de la comunidad de políticas encarnada en la “Coalición por una Radiodifusión Democrática”; y, la propuesta política de “cambio cultural” del gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández completó ese escenario favorable.

Pero, ¿en qué momento se abrió la ventana de oportunidad? ¿qué hizo que se abriera? ¿por qué recién en el 2008 se retoma con fuerza la idea del Derecho a la Comunicación, si la evidencia del problema y la propuesta estuvieron presentes con anterioridad?

Para Néstor Busso, Stella Hernández y Luis Lazzaro resulta claro que la ventana de oportunidad se abrió en marzo de 2008 -a cuatro meses de la llegada de Cristina Fernández a la presidencia- con el denominado “paro agropecuario” emprendido contra el gobierno, luego de una resolución del Ministerio de Economía que proponía retenciones impositivas móviles a las empresas agroproductoras de soja, trigo, girasol y maíz; dicho conflicto se extendió hasta octubre de ese año.⁶⁴ El tipo de cobertura mediática que los grupos, como Clarín, le dieron al paro y el desprestigio que involucró para el gobierno hizo que Fernández manifestara el 30 de marzo, en la Plaza de Mayo, nunca haber visto “en tan poco tiempo tantos ataques, ofensas e insultos a un gobierno surgido del voto popular” por parte de los medios de comunicación, los acusó de “cambiar y tergiversar la información”; por ello la Presidenta planteó la necesidad de cambiar la ley de radiodifusión, entonces vigente, por una que evite procesos de concentración mediática (Busso y Jaimes 2011, 62).

Según Luis Lázaro para el 2008 “la clase dirigente argentina”, es decir el “kirchnerismo” “todavía venía con la vieja idea de usar los medios de comunicación en función del proyecto

⁶⁴ Busso, Nestor (ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina), en conversación con la autora, septiembre 2017; Hernández, Stella (secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina), en conversación con la autora, mayo 2018; Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

político” a través de la publicidad. “No habían entendido el proceso de acumulación económica y simbólica que habían realizado los medios de comunicación concentrados”, que les daba “más poder que el poder político”; por lo que “a partir del paro agrario; todo esto se visualiza”.⁶⁵

Por su parte la Sociedad Interamericana de Prensa – SIP en su Informe de Asamblea General 2008 – capítulo Argentina, sostiene que el “conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario”, trajeron consigo “campañas de desprestigio contra medios, periodistas y representantes de otros sectores económicos y políticos del país” por parte del gobierno; lo que “suma tensión” cuando las informaciones de los medios reciben “la calificación oficial de formar parte de operativos desestabilizadores o conspirativos”; en este mismo informe se hace referencia a la preocupación de la SIP por la posible “modificación a la ley de Radiodifusión” (SIP 2008).

Ante ello, se evidencia que, el momento político iniciado en marzo de 2008 con el paro agropecuario, fue la puerta de entrada para que el tema de la democratización de los medios de comunicación ingresara al debate público. Se abrió así una ventana de oportunidad que sería aprovechada por la comunidad de políticas que impulsaba una política pública de comunicación que haga frente a la concentración mediática.

En Ecuador el problema de la concentración mediática también estaba evidenciado a través de indicadores e incluso existían informes que denunciaban asignación ilegal de frecuencias; por otro lado, un grupo de organizaciones sociales y la academia -que más tarde se convertiría en el “Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación”- había venido enarbolando la bandera de cambiar el sistema mediático en el país andino; esto en un contexto político que imprimía la palabra “cambio radical” en el modelo país como parte de la propuesta política del Movimiento Alianza País, que tenía al recién electo presidente Rafael Correa a la cabeza.

La promesa de una constituyente y de “volver a tener patria” había llevado a la victoria a Rafael Correa, tras una segunda vuelta. El 15 de enero de 2007 asume la presidencia y ese mismo día convoca a una consulta popular; teniendo como resultado que el 81.72% de los votos decía “sí a

⁶⁵ Lazzaro, Luis (periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina), en conversación con la autora, abril 2018.

la asamblea constituyente”. El 30 de setiembre de 2007 se eligió a los 130 asambleístas constituyentes; iniciando sus funciones el 30 de noviembre del 2007 y se extendieron hasta el 25 de octubre de 2008 (Larrea 2009, 86-88).

Durante los 11 meses que duró la constituyente -instalada en el complejo llamado “ciudad Alfaro” en el cantón Montecristi, provincia de Manabí- se llevó a cabo un proceso reconocido como “un hecho inédito en la historia nacional”, ya que por “primera vez” la redacción de “una Constitución” era “el resultado de la construcción colectiva de amplios sectores, que expresaron sus posiciones e intereses y que fueron consultados durante varios meses, para que el articulado constitucional recoja los intereses nacionales mayoritarios” (Paz y Miño y Pazmiño 2008, 41).

Quienes integraron el “Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación” y posteriormente los autoconvocados por el Derecho a la Comunicación” sostienen que la constituyente se convirtió en la gran ventana de oportunidad para ingresar el Derecho a la Comunicación en la máxima instancia normativa del país: la Constitución.⁶⁶ Esto porque el proceso constituyente recogió “las múltiples aspiraciones políticas, económicas y sociales de los diversos sectores ciudadanos” del país que se trasladaron hasta “Montecristi para ser escuchados, con la esperanza de que sus demandas se traduzcan en normas constitucionales que establezcan derechos, garantías, responsabilidades públicas y obligaciones estatales que los beneficien” (Paz y Miño y Pazmiño 2008, 41).

Esta construcción colectiva que vivió Ecuador durante la constituyente fue el escenario ideal para que organizaciones como CORAPE, ALAI, ALER, Radialistas Apasionados y Apasionadas, SIGNIS, entre otras acudieran a Montecristi para que en el texto constitucional no solo se reconozca declarativamente el Derecho a la Comunicación, también se establezca el derecho a la “creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las

⁶⁶ Cerbino, Mauro (coordinador del departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador), en conversación con la autora, abril 2018; Dávila Cobo, Gissela (directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE), en conversación con la autora, abril 2018; León, Osvaldo (director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI), en conversación con la autora, abril 2018; López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

frecuencias del espectro radioeléctrico”, tal como señala su artículo 16. Así mismo en su artículo 17 estipula que el Estado debe facilitar “la creación y el fortalecimiento de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios” y que “no permitirá el oligopolio o monopolio (...) de la propiedad de los medios de comunicación y del uso de las frecuencias. También prohíbe -en su artículo 312- a “las entidades o grupos financieros” la posesión de acciones “ajenas a la actividad financiera” y explícitamente hace referencia a la prohibición de participaciones en la propiedad de los “medios de comunicación social” (Asamblea Nacional Constituyente 2008).

Así el proceso constituyente se atrevió a reclasificar, editar y hasta aumentar derechos (Trujillo y Ávila 2008, 69); entre ellos el derecho de “crear propios medios de comunicación” y “acceso a los demás medios sin discriminación” (Trujillo y Ávila 2008, 80).

También se abrió el camino para seguir construyendo una política pública de comunicación; pues la Constitución de Montecristi sanciona en su artículo 384 que el “Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Así mismo en su primera disposición transitoria ordena aprobar una “ley de comunicación” en un plazo máximo de trescientos sesenta días (Asamblea Nacional Constituyente 2008).

Según López Vigil el proceso constituyente en Ecuador “abrió así no solo la ventana, también la puerta para que las reivindicaciones por la democratización de la comunicación fueran recogidas en la Constitución”;⁶⁷ esa ventana -como hemos podido ver- fue aprovechada en el momento que se abrió para colocar en términos constitucionales los principios del Derecho a la Comunicación; y permitió así mismo la posterior Ley de Comunicación en 2013.

En el Salvador, según lo manifestado por quienes integran la RedCo no ha existido una ventana de oportunidad para lograr que el tema de la democratización de la comunicación pueda ingresar

⁶⁷ López Vigil, José Ignacio (director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor ad honorem de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez), en conversación con la autora, abril 2018.

en la agenda pública; además señalan que hay muy pocas posibilidades que se abra alguna ventana en lo que resta de la gestión del FMLN.⁶⁸

Si bien la RedCo ha emprendido acciones jurídicas -como las demandas de inconstitucionalidad- que posibilitaron la reforma de la Ley de Telecomunicaciones, estas reformas no han permitido la democratización de la comunicación en el país; “lo que se consiguió fue el reconocimiento de otros actores como los medios comunitarios y diversificar la forma de acceso al espectro radioeléctrico”.⁶⁹ Estos avances se consiguieron producto del diálogo y negociaciones impulsados por la SIGET, en el cual el gobierno del FMLN apoyó a la RedCo en sus propuestas de reforma; y el Partido Arena apoyó a las Asociación Salvadoreña de Radiodifusores – ASDER, la gremial de medios privados (Hernández 2017, 18).

Ahora bien, si se ha evidenciado a través de los indicadores el problema de la concentración mediática en el país, si existe una comunidad de políticas que ha explicitado propuestas de políticas tendientes a la democratización de la comunicación, y si se cuenta con un gobierno de línea “progresista” que ha explicitado en su proyecto político la necesidad de reforma del modelo mediático ¿por qué no se ha abierto una ventana de oportunidad que permita el ingreso del tema en la agenda pública?

La RedCo señala que entre las razones por las cuales no se abrió una ventana de oportunidad existen dos principales: El insuficiente interés del gobierno del FMLN en el cambio del modelo mediático a pesar de haberlo explicitado en sus programas de gobierno, y la falta de correlación

⁶⁸ Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁶⁹ Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018.

de fuerza que el FMLN tiene en el parlamento;⁷⁰ como es de apreciarse, se atribuyen razones de carácter político a la ausencia de ventana de oportunidad en el caso salvadoreño.

En Nicaragua, las organizaciones que trabajan por el Derecho a la Comunicación manifiestan que -al igual que en El Salvador- tampoco ha existido una ventana de oportunidad para colocar el tema en la agenda pública; pero a diferencia del país vecino, ni siquiera ha sido posible modificación alguna a la política de comunicación que se mantiene en el país.⁷¹

Según Juan Carlos Duarte, no ha sido posible la apertura de una ventana de oportunidad, principalmente porque el gobierno del FSLN no ha mostrado en momento alguno disposición para el cambio del modelo mediático, “incluso ha defendido el actual modelo porque tiene intereses personales y familiares en el”; esto no ha permitido siquiera el reconocimiento de los medios comunitarios a pesar de los esfuerzos realizados por AMARC Nicaragua.⁷²

En este país centroamericano los indicadores reflejan el alto grado de concentración mediática, se han planteado algunas propuestas de solución -menos articuladas que en los casos anteriores-; sin embargo, el responder a esta problemática no ha sido ni es de interés del gobierno del FSLN, ya que la familia presidencial se constituyó en uno de los oligopolios mediáticos del país (Mastrini y Becerra 2009, 162). En Nicaragua, las razones esbozadas pasan por intereses del sector gobernante de mantener el *status quo*; los que no permitieron abrir la ventana de oportunidad.

⁷⁰ Benites, José Luis (investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Durán, Raúl (director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018; Herrera Lemus, Leonel (director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER), en conversación con la autora, marzo 2018; Posada, Margarita (directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁷¹ Cortes Bonilla, Vanessa (periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018; Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018; Rodríguez, Nelson (director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua), en conversación con la autora, marzo 2018.

⁷² Duarte Sequeira, Juan Carlos (representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa), en conversación con la autora, marzo 2018.

Como se ha podido evidenciar en Argentina y Ecuador -cada uno con sus particularidades- las ventanas de oportunidad fueron abiertas en momentos determinados, en que desde la corriente de política actores con gran poder y relevancia asumieron -en el discurso y la acción política- la necesidad de cambio en el modelo mediático en los países; en ambos casos la corriente de los problemas y la de las soluciones preexistían; pero la necesidad de cambio en la política de comunicación explicitada propiciaron que el problema y la alternativa o alternativas de solución se pusieran en el debate público. Por su parte en El Salvador y Nicaragua las razones de la ausencia de ventanas de oportunidad se sitúan también en el ámbito político, aunque cada país tiene además particularidades políticas contextuales.

Kingdon sostiene que las ventanas de oportunidad una vez abiertas son aprovechadas por empresarios o por comunidades de políticas; quiénes emprenden acciones para lograr que un determinado tema se sitúe en la agenda pública. Al respecto se hace necesario señalar que todo el proceso de puesta en agenda, no suele ser lineal, claro y sistemático; por el contrario, al ser un proceso construido socialmente, está lleno de sucesos, momentos y actores que se entrecruzan en un contexto dinámico.

Mirando los casos analizados se ha podido evidenciar que de estos procesos han sido partícipes grupos organizados alrededor del problema de la concentración mediáticas e interesados en poner el tema del Derecho a la Comunicación en la agenda de política pública. A estos grupos se las ha denominado en esta investigación “comunidades de políticas” y en vista al papel desempeñado en los procesos de puesta en agenda se ha creído conveniente conocer más a detalle su composición, así como las estrategias y recursos que han utilizado.

Para una mejor comprensión de cada uno de los procesos de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en cada uno de los casos estudiados se considera compartir un cuadro comparativo haciendo uso de los atributos teóricos que aporta el marco de análisis de John Kingdon.

6. Cuadro comparativo resumen de los casos

Atributos	Argentina	Ecuador	El Salvador	Nicaragua
Corriente de los problemas				
Indicadores	<i>Altos indicadores de concentración mediática.</i> El 78% del mercado de la televisión, de la radio y de la prensa gráfica se encontraba en manos de 4 conglomerados mediáticos al 2004.	<i>Altos indicadores de concentración mediática.</i> El 70% de medios gráficos lo concentraban 4 grupos. 4 concesionarios concentraban frecuencias de televisión en todo el país, y 7 concentraban frecuencias radiofónicas en diez provincias, al 2009.	<i>Altos indicadores de concentración mediática.</i> Una familia domina el mercado televisivo, cuenta con 5 canales de televisión abierta nacional, radios, agencias de publicidad, etc. En la prensa escrita, 3 familias son propietarias de conglomerados gráficos y editoriales, hasta la fecha.	<i>Altos indicadores de concentración mediática.</i> Una familia domina el mercado de la prensa. Y dos propietarios -uno de ellos la familia presidencial- se reparten las concesiones de radio y televisión en el país hasta la fecha.
Eventos de enfoque	<i>No se han identificado eventos de enfoque</i>	<i>No se han identificado eventos de enfoque</i>	<i>No se han identificado eventos de enfoque</i>	<i>No se han identificado eventos de enfoque</i>
Retroalimentación	<i>Escasos casos de retroalimentación: Quejas de la población.</i> Demandas de inconstitucionalidad de las mutuales o cooperativas para acceder a medios de comunicación.	<i>Escasos casos de retroalimentación: Quejas de la población.</i> Quejas de radios comunitarias sobre asignación ilegal de frecuencias que desembocaron en informes de contraloría y otros.	<i>Escasos casos de retroalimentación: Quejas de la población.</i> Dos demandas de inconstitucionalidad hechas por radios comunitarias contra mecanismos de asignación de frecuencias.	<i>Escasos casos de retroalimentación: Quejas de la población.</i> Quejas de radios comunitarias por cobro ante asignación de frecuencias, que arribó a un acuerdo de exención de pago.
Corriente de las soluciones				
Viabilidad técnica	<i>El principal obstáculo: Imposibilidad material de re-distribución del espectro radioeléctrico.</i> Resistencia a la devolución de frecuencias por parte de grupos mediáticos y a la posterior redistribución.	<i>El principal obstáculo: Imposibilidad material de re-distribución del espectro radioeléctrico.</i> Resistencia a la devolución de frecuencias por parte de grupos mediáticos y a la posterior redistribución.	<i>Los principales obstáculos: Imposibilidad material de re-distribución del espectro radioeléctrico y de asignación presupuestal para la política pública.</i> Resistencia a la devolución de frecuencias por parte de	<i>Los principales obstáculos: Imposibilidad material de re-distribución del espectro radioeléctrico y de asignación presupuestal para la política pública.</i>

			grupos mediáticos y a la posterior redistribución; y poco margen de maniobra del ejecutivo para asignar presupuesto.	Intereses por parte del gobierno de mantener el panorama mediático del país.
Aceptabilidad del valor	Las “soluciones” presentadas fueron aceptadas por un sector de la academia y organizaciones populares, comunitarias y sindicales que hacían parte de la Comunidad de políticas.	Las “soluciones” presentadas fueron aceptadas por un sector de la academia y organizaciones populares, comunitarias e indígenas que hacen parte de la Comunidad de políticas.	Las “soluciones” presentadas fueron aceptadas por un sector de la academia y organizaciones populares y comunitarias que hacían parte de la Comunidad de políticas.	Las “soluciones” presentadas fueron aceptadas por un sector de la academia y organizaciones populares y comunitarias que hacían parte de la Comunidad de políticas.
Anticipación a restricciones futuras.	<i>No se produjeron</i>	<i>No se produjeron</i>	<i>No se produjeron</i>	<i>No se produjeron</i>
Corriente de la política				
Ánimo nacional o “national mood”	Idea de “cambio radical” presente a la llegada de Nestor Kirshner al poder.	Idea de “cambio radical”, de “refundar el país” con la llegada de Rafael Correa y con la constituyente.	Idea de “cambio radical” del modelo “económico, político y social” con el FMLN.	Idea de “anti-intervencionismo” y de integración a un “movimiento latinoamericano progresista”.
Estado o acciones de las fuerzas políticas	<i>Gobierno de izquierda con apoyo en el parlamento.</i> Alianza para la Victoria (partido de gobierno) no tenía mayoría, pero contó con el apoyo de los grupos peronistas (partidos de izquierda ideológicamente cercanos).	<i>Gobierno de izquierda con apoyo en el parlamento.</i> Alianza País (partido del gobierno) tuvo mayoría en la Asamblea Nacional desde 2013.	<i>Gobierno de izquierda sin apoyo en el parlamento durante dos periodos.</i> El FMLN no contó con mayoría en el Congreso; por el contrario, la mayoría la ostentaba el partido conservador Arena.	<i>Gobierno de izquierda con mayoría en el parlamento.</i> El FSLN contó con la mayoría parlamentaria durante el periodo estudiado.
Cambios de administración.	Existieron cambios de burócratas en la administración, e influencia	Si bien existieron muchos cambios en la burocracia desde la llegada de Rafael	Existieron cambios de burócratas y cambios en las prioridades del ente	La burocracia del sector refleja la falta de interés del gobierno sandinista por la

	del discurso político de Cristina Fernández en el cambio de prioridades en la burocracia del sector comunicaciones.	Correa, estos no necesariamente implicaron desde lo administrativo cambios en las prioridades.	administrativo, pero éstos no necesariamente fueron impulsados por el gobierno del FMLN, sino por organizaciones comunitarias.	democratización de los medios de comunicación en el país.
Comunidades de políticas				
Composición	Más de 300 organizaciones de la sociedad civil, organismos de derechos humanos, trabajadores/as de la comunicación, centrales sindicales, academia, movimiento cooperativo y pymes de la comunicación.	Más de 50 organizaciones de comunicación y la academia; no sólo organizaciones nacionales, también un número considerable de organizaciones de comunicación de carácter latinoamericano.	Más de 50 organizaciones de comunicación, organismos de derechos humanos, trabajadores/as de la comunicación, academia y organizaciones de diversos sectores como de género, salud, ambiental, etc.	Impulsada principalmente por AMARC Nicaragua, que agrupa más de 17 radios comunitarias en el país.
Recursos y estrategias más relevantes	Alta movilización social, relacionamiento con tomadores/as de decisión, organización y consenso al interior de la comunidad, capacidad mediática en el interior del país y aprendizaje social.	Relacionamiento con tomadores de decisión, organización y consenso al interior de la comunidad, capacidad mediática en el interior del país y aprendizaje social.	Mecanismos jurídicos, organización y consenso al interior de la comunidad, capacidad mediática en el interior del país y aprendizaje social.	Capacidad mediática en el interior del país y aprendizaje social.
Ventana de oportunidad				
Apertura de la ventana de oportunidad	La ventana de oportunidad se abrió ante el enfrentamiento de la presidenta con los medios tradicionales a raíz del paro agropecuario de 2008.	La ventana de oportunidad se abrió en la Asamblea Constituyente de 2008.	No se abrió ventana de oportunidad.	No se abrió ventana de oportunidad.

Fuente: La cocina de la Ley, el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. 2010. Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión. 2009. Los monopolios se la verdad, descifrando la estructura y concentración de

los medios en Centroamérica y República Dominicana.2009. Páginas webs de parlamentos de Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. 2018. Personas entrevistadas citadas en la página 148. 2018.

Conclusiones

Conocer porqué en unos países fue posible ingresar a la agenda de política el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y el problema de la concentración mediática, y porqué en otros no, fue el objetivo que guio el análisis de la presente investigación. Esta pregunta hizo necesaria la adopción del método comparado que ayudase a explicar la causalidad; así se realizó una comparación de los procesos en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua.

De los hallazgos obtenidos a través de la investigación empírica se puede afirmar que los procesos de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación presentan complejas interacciones entre factores políticos y sociales, las mismas que fueron estudiadas sistemáticamente haciendo uso del marco analítico de las corrientes múltiples y ventanas de oportunidad de John Kingdon.

Los hallazgos permiten concluir, en términos generales, que los factores diferenciales que explican la adopción de la Ley en Argentina y Ecuador fueron el interés de los gobiernos de turno -con mayoría en el Parlamento- por cambiar la configuración mediática nacional; así mismo, resultó decisivo el rol de las comunidades de políticas que emprendieron estrategias para que sus propuestas pudieran entrar en la agenda, lo que permite corroborar la hipótesis planteada. Sin embargo, a pesar del resultado positivo en Argentina y Ecuador, cada proceso tuvo sus características propias que otorgan diversos valores explicativos a las variables analizadas. Por otro lado, en los casos negativos -El Salvador y Nicaragua- se identifican otros elementos explicativos que llevaron a tal resultado. En este sentido, los casos analizados presentan una confluencia de causalidades, que requirieron el análisis de cada una de ellas.

Esta investigación mantuvo fija la corriente de los problemas pues, del análisis exploratorio de los cuatro países, resultó evidente que el problema de la concentración mediática estuvo presente en todos y persistía a través de los años. Por lo tanto, esta corriente no resultaba viable para explicar la dinámica del proceso. Los indicadores obtenidos a través de estudios académicos y/o de investigaciones realizadas por entidades gubernamentales muestran claramente un alto grado de concentración mediática en los países analizados, tal como se observa en el capítulo dos. Además de los indicadores, los otros dos elementos a tener en cuenta en esta corriente son los eventos de enfoque y la retroalimentación: los primeros no

existieron en los casos bajo análisis y la segunda fue muy escasa en los cuatro casos. En este sentido, la corriente de los problemas se mantuvo constante en ellos.

La corriente de las soluciones, por su parte, si bien aporta elementos descriptivos del proceso de puesta en agenda -especialmente por evidenciar las propuestas construidas en las comunidades de políticas- tampoco resulta explicativa para los casos estudiados. Como lo muestra la evidencia recopilada, los tres elementos propuestos por Kingdon -la viabilidad técnica, la aceptabilidad del valor y la anticipación a restricciones futuras- no fueron determinantes para la puesta en agenda: las propuestas que ingresaron tenían debilidades técnicas, principalmente porque adolecían de un estudio de viabilidad sobre la posibilidad material de redistribución del espectro radioeléctrico; gozaban de aceptación en un sector de las comunidades de expertos; y no se previeron restricciones futuras (en el caso ecuatoriano no se previeron condiciones que se convertirían en restrictivas para los medios comunitarios en el acceso al espectro radioeléctrico a través del concurso de frecuencias), es decir, no se pensó de manera anticipada en los inconvenientes y problemas que podrían surgir en el mediano o largo plazo para la implementación de la política. Estas constataciones permiten concluir que la corriente de las soluciones tampoco tuvo, por sí misma, la capacidad de activar el proceso de puesta en agenda.

Lo anterior condujo a centrar la atención en la corriente de la política. Esta corriente recoge gran parte de la explicación causal para el ingreso del problema en la agenda en los casos estudiados. Así, en un periodo político llamado “progresista” o de “giro a la izquierda” en América Latina, la cuestión social volvió a cobrar importancia en el quehacer de la política pública, por lo menos en el discurso, y en algunos casos se trasladó a la práctica. Este marco fue propicio para que una serie de derechos, antes relegados, volvieran a la esfera pública, como es el caso del Derecho a la Comunicación. Esta premisa guio la selección de los casos de estudio y desde ella partió esta investigación. Ahora bien, este factor de la corriente de la política -el tipo de gobierno- tampoco explica por sí solo por qué en unos países sí fue posible el ingreso del Derecho a la Comunicación en la agenda política y en otros no.

Si bien el ingreso de este tema en la agenda pública sólo se produjo en países en los que se encontraba en el poder un gobierno identificado con esta corriente política denominada “progresista”, el cambio en la ideología del gobierno o que una nueva fuerza política con otras

prioridades asumiera el poder no es el único factor explicativo, ya que no en todos los países con esas características el tema entró en la agenda. Por ello también fue necesario tener en cuenta los tres elementos explicativos dentro de esta corriente, planteados por Kingdon: El ánimo nacional, la configuración de las fuerzas políticas, y los cambios de administración.

Respecto al ánimo nacional, se puede afirmar que -en los casos analizados- el clima nacional que precedió y acompañó estos procesos se caracterizó por discursos e imaginarios de “cambio del modelo político, económico y social” que venían ejecutándose en cada país, e incluso por ideas en torno a “refundar el país”. Esto hacía propicio que el “cambio en el modelo mediático” pudiera ser reinterpretado dentro de este clima nacional. Este elemento está presente -en diferentes niveles- en los cuatro casos analizados; sin embargo, sólo en dos casos el tema entró en la agenda, lo que evidencia que el ánimo nacional es una condición necesaria pero no suficiente para explicar el ingreso del Derecho a la Comunicación en la agenda de política pública.

En relación a la configuración de las fuerzas políticas, es necesario precisar que -con algunas diferencias- en tres de los cuatro casos el poder ejecutivo explicitó su interés de reconocer el Derecho a la Comunicación y cambiar el esquema mediático en sus respectivos países; esto ocurrió en Argentina, Ecuador y El Salvador, y no en Nicaragua, ya que el gobierno tenía intereses en mantener el *status quo* en el sector comunicaciones. Por lo tanto, los intereses del actor central del ejecutivo, en un régimen presidencialista, para evitar el ingreso del tema en la agenda, sería una primera explicación causal en el caso de resultado negativo, como lo es Nicaragua.

Por su parte, en los casos en los que hubo interés manifiesto por parte del poder ejecutivo para cambiar el modelo mediático, éste estuvo imbricado con su capacidad o fuerza política, traducida en la configuración del Parlamento. Así, en los casos en los que el tema entró en la agenda, el poder ejecutivo contaba con mayoría en el Parlamento -como sucedió en el caso ecuatoriano- o tenía apoyo de un grupo de parlamentarios ideológicamente cercanos -como ocurrió en Argentina-. Este elemento resultó determinante en el caso salvadoreño, ya que el escaso margen de maniobra que tenía el gobierno -sin mayoría en el congreso-, no le permitió colocar el tema del Derecho a la Comunicación en la agenda. En este sentido, la configuración de fuerzas políticas jugó un rol determinante en el proceso de puesta en agenda en los casos

analizados, y resulta un factor explicativo de porqué en El Salvador no se produjo la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación.

Los cambios en la administración conforman otro de los elementos que resulta explicativo, aunque únicamente para el caso argentino, en el que los cambios en la burocracia trajeron consigo cambios en las prioridades administrativas, que se alinearon con el discurso político de la presidencia, impulsora del tema en la agenda. Esto no ocurrió en el caso ecuatoriano, en el que, si bien existieron cambios en la burocracia, no implicaron necesariamente el cambio de prioridades orientadas a colocar el tema en la agenda. En el caso salvadoreño sí existieron cambios en las prioridades en la burocracia, aunque no fueron suficientes para el ingreso del tema en la agenda. Por ello, este elemento contribuye a la relación causal, pero no resulta determinante, tal como lo demuestran los casos de Ecuador y El Salvador.

Los datos empíricos también evidencian la contribución que las comunidades de políticas hicieron al proceso de puesta en agenda. Su composición, recursos y estrategias aportan elementos explicativos para que el tema haya llegado a la agenda en Argentina y Ecuador; en ambos casos se destacan las estrategias de influencia en los tomadores de decisión, y en Argentina, la capacidad de movilización social que lograron. En Nicaragua, las debilidades de la comunidad de políticas contribuyeron a que el tema del Derecho a la Comunicación no ingresara en la agenda. En El Salvador, si bien no se logró colocar el tema en la agenda, la comunidad de políticas logró articularse para emprender estrategias jurídicas y mediáticas hacia el logro de algunos cambios en la política pública de comunicación. En este sentido, los casos de Nicaragua y El Salvador evidencian la importancia explicativa que tiene el desempeño de las comunidades de políticas en el proceso de la puesta en agenda.

Las ventanas de oportunidad abiertas en Argentina y Ecuador -si bien nacieron de la confluencia de las tres corrientes- evidencian el peso que tuvo la corriente de la política. En ambos casos éstas fueron impulsadas por acontecimientos políticos -lo que Kingdon llamaría *political windows*- porque nacieron de momentos políticos específicos: el enfrentamiento de la presidenta Fernández con los grupos mediáticos argentinos a raíz del paro agropecuario de 2008, y la constituyente ecuatoriana de 2007 -además del interés que tenía el presidente Correa, dado su enfrentamiento con los grupos mediáticos-. Así mismo, se atribuyen razones pertenecientes a la corriente de la política para explicar la ausencia de ventana de oportunidad

en El Salvador y Nicaragua: en el primero, por la falta de interés real y correlación de fuerza política de los gobiernos del FMLN; y en el segundo, por la existencia de intereses personales del presidente Ortega en mantener la concentración mediática, es decir, de intereses contrapuestos a la política de redistribución de frecuencias. Esto denota la preponderancia de la corriente de la política en la apertura de las ventanas de oportunidad, y la capacidad de influencia y protagonismo que tuvieron las presidencias de la república en los procesos de los casos estudiados.

Teniendo en cuenta los elementos analizados anteriormente es posible afirmar que la explicación del resultado -puesta en agenda del Derecho a la Comunicación- necesita la confluencia de una serie de variables -unas más determinantes que otras-; es decir, se está frente a relaciones multicausales. Para la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en Argentina y Ecuador no sólo fue necesaria la presencia de indicadores que determinaran altos grados de concentración mediática, sino que ello se conjugó con una serie de propuestas provenientes de las comunidades de políticas. Principalmente, se identificaron dos condiciones *sine qua non* que permitieron que el tema llegase a la agenda: el interés del ejecutivo por cambiar el modelo de distribución mediática apoyado por una mayoría parlamentaria; y el actuar de las comunidades de políticas que, a través de sus recursos y estrategias, aprovecharon las ventanas de oportunidad abiertas. En Nicaragua, estas dos condiciones no estuvieron presentes; y en el caso salvadoreño estuvo ausente el interés real del ejecutivo y la mayoría parlamentaria. Estas son las razones por las cuales no fue posible la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en estos dos países.

Así, con esta investigación se identifican las condiciones políticas y el rol de las comunidades de políticas que permitieron poner el tema del Derecho a la Comunicación en la agenda de política pública. Mediante la comparación de los procesos, se evidencian las razones por las cuales en Argentina y Ecuador se obtuvo un resultado positivo en la variable dependiente del proceso y aquellas por las cuales el resultado fue negativo en El Salvador y Nicaragua. Con esta identificación de los factores causales se alcanzan dos de los objetivos trazados para esta tesis.

Otro de los objetivos que guio esta investigación fue la propuesta, en base a la evidencia, de elementos y condiciones que pudieran tener en cuenta las comunidades de políticas en el

proceso de puesta en agenda de un tema de interés público, como lo es el Derecho a la Comunicación. En este sentido, las experiencias recogidas de los casos analizados subrayan los recursos y estrategias de las comunidades de políticas que aportaron de modo determinante a la consecución del resultado, tal como se observa en el capítulo tres. Sin embargo, hay que tener en cuenta que éste dependió también de la configuración de otras variables explicativas, principalmente provenientes de la corriente de la política.

Del análisis de la corriente de las soluciones se pueden identificar elementos que aportan a este objetivo. Como se ha mencionado, las condiciones necesarias de la corriente de las soluciones para poner un tema en la agenda -principalmente la viabilidad técnica y la anticipación a restricciones futuras-, no fueron determinantes en los casos bajo análisis; sin embargo, el análisis de las condiciones de viabilidad de una propuesta de política pública proporciona elementos sumamente relevantes para la implementación de dicha política. Por lo tanto, el proceso reconstruido a lo largo de esta investigación muestra que, si el objetivo no sólo es la puesta en agenda de un tema sino la puesta en marcha de un proceso como el de la redistribución de frecuencias, es necesario que las comunidades de políticas presten atención y trabajen sobre la viabilidad técnica de sus propuestas para que éstas puedan ser sostenibles en el tiempo. En este mismo sentido, las comunidades de políticas interesadas en el objetivo de poner en la agenda el Derecho a la Comunicación y la redistribución de frecuencias, habrán de tener en cuenta, anticipadamente, las restricciones futuras. Así, no basta con colocar un tema en la agenda, sino que se hace necesario mirar más allá y prever propuestas y estrategias que garanticen la implementación de la política.

Una de las reflexiones principales que esta investigación aporta al sector de la política es que la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación no implica una acción meramente declarativa, sino que demanda del Estado -como otros derechos sociales- una serie de acciones para garantizar el acceso equitativo a la propiedad de los medios de comunicación por parte de sectores históricamente excluidos para contrarrestar la concentración mediática de sectores privilegiados, y para hacer posible la inclusión de variedad de voces en el panorama mediático. Así, uno de los elementos más importantes que hace tangible este derecho es la posibilidad de tener acceso igualitario al espectro radioeléctrico; y es justo allí donde radica el desafío más grande de las comunidades de políticas, no sólo al momento de

poner el tema en la agenda, sino principalmente en su implementación, es decir, en el paso de la teoría a la práctica.

Con respecto a la metodología es posible concluir que el aporte principal del método comparativo aplicado subyace en la serie de herramientas brindadas para encontrar relaciones causales a partir de la identificación de semejanzas y diferencias en los procesos de puesta en agenda en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Esto permitió evidenciar las razones por las cuales en los dos primeros países pudo efectuarse la puesta en agenda política y aquellas por las cuales en los otros dos no. Así -a pesar del reto empírico que involucró el estudio de cuatro casos- el método comparativo permitió encontrar causalidad, incrementó el grado de validez de los hallazgos empíricos y agudizó la descripción del proceso de puesta en agenda.

Si bien la comparación de cuatro casos constituyó un reto para esta investigación, la elección del marco analítico y del instrumento de análisis de datos llamado “*Pattern Matching*” o “coincidencia de patrones”, brindaron la parsimonia necesaria para llevarla a cabo y permitieron el análisis esquemático de los casos seleccionados; esto involucró renunciar a la inclusión de variables contextuales o históricas, pues no hacían parte de este marco analítico. Sin embargo, se procuró tener una mirada atenta a las categorías emergentes en la indagación empírica; la principal categoría emergente es el concepto de aprendizaje social presente en las comunidades de políticas que impulsaron el tema del Derecho a la Comunicación para que ingrese a la agenda política. Este aprendizaje surgió en experiencias de incidencia en políticas públicas anteriores al momento estudiado, basadas en logros o fracasos de las comunidades de políticas. En el caso ecuatoriano y salvadoreño, principalmente, este aprendizaje también se construyó en el intercambio de experiencias similares vividas en comunidades de políticas de otros países, que sirvieron de referencia. Su explicación teórica se realiza en el capítulo uno y su evidencia empírica en el capítulo tres.

Respecto al marco analítico de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad, propuesto por John Kingdon, sin bien establece los límites teóricos de la presente investigación y aporta a enfrentar el reto de comparar cuatro casos, presenta algunas restricciones agrupadas en dos grandes líneas: se desarrolla en base a observaciones del proceso de la política pública en el contexto estadounidense, y asume cierto grado de normatividad. Efectivamente, este marco de

análisis fue construido teniendo como referencia empírica la sociedad y la política norteamericana, caracterizadas por enmarcarse en una democracia liberal en la que la intervención estatal responde fundamentalmente la fuerza y visibilización de los problemas sociales y a las oportunidades políticas que surgen con la conjugación de las fuerzas del gobierno, el parlamento y la burocracia. Así mismo, en este proceso de puesta en agenda, se le otorga gran importancia al actuar de los empresarios de política.

El tipo de democracia liberal que rige en sociedades como la norteamericana -según la cual el Estado sólo puede intervenir cuando sea absolutamente necesario para no vulnerar el valor más importante de la nación, la libertad- hace que la intervención del Estado ocurra principalmente cuando los problemas sociales sean altamente demandantes. Por esa razón, Kingdon coloca como elementos determinantes para poner un tema en la agenda - circunscritos en la corriente de los problemas- los eventos de enfoque y la retroalimentación; es decir, la ocurrencia de eventos extraordinarios que evidencien el problema y llamen la atención de la población y del gobierno, así como un volumen importante de quejas de la población ante la administración pública respecto a un problema determinado. En los casos bajo análisis, estos dos elementos centrales del marco analítico de Kingdon no tuvieron mayor peso explicativo en los casos analizados, pues el clima nacional y la agenda pública estuvieron marcados por un voluntarismo político, característico de los gobiernos analizados, como lo evidencia esta investigación.

Kingdon pone al mismo nivel explicativo las corrientes de los problemas, de las soluciones y de la política. Sin embargo, las investigaciones empíricas de la puesta en agenda en América Latina -como las ya expuestas en el capítulo uno- dan una mayor fuerza explicativa a la corriente de la política; esto también ha sido demostrado en los casos analizados en la presente investigación.

Dentro de la corriente de la política, además de la fuerza del gobierno, Kingdon coloca al mismo nivel al parlamento y a la administración burocrática; sin embargo, en los casos analizados, la fuerza preponderante que impulsó la puesta en agenda fue la presidencia de la república que, en los casos positivos, fue apoyada por el Parlamento, pero no necesariamente por la burocracia. Esta preponderancia de la figura del presidente o presidenta de la república en el proceso de puesta en agenda sería una de las características de las democracias

latinoamericanas, especialmente de los periodos llamados “progresistas”, como los estudiados. En los casos analizados el factor de la burocracia está presente sólo en el caso argentino; por lo tanto, carece de la capacidad explicativa que Kingdon le otorga en su marco analítico. Esta constatación abre una interesante pregunta para futuras investigaciones acerca del papel diferencial que juegan las burocracias en el proceso de puesta en agenda de ciertos temas.

Otro de los elementos explicativos determinantes para Kingdon es la actuación de los empresarios de política, que no sólo son expertos que gozan de prestigio en los sectores de política, sino también que facilitan y aprovechan las ventanas de oportunidad. Esta figura también parecería más acotada a la política norteamericana, a diferencia de la latinoamericana, por lo menos en el sector de política estudiado. Por ello, a modo de reinterpretación contextual, la presente investigación otorga mayor centralidad al papel de las “comunidades de políticas”, elemento también usado por Kingdon, pero con menor fuerza explicativa. Las constataciones realizadas durante la primera etapa de esta investigación condujeron a darle mayor relevancia a este factor explicativo, lo que implicó también profundizar en su estudio y caracterización con elementos provenientes de la teoría de redes. Se pudo constatar que, en los casos analizados, los movimientos sociales del sector de política jugaron un papel determinante para la puesta en agenda. Así mismo, estas comunidades de políticas cuentan con características propias del contexto latinoamericano como la tradición radiofónica vinculada a los procesos de comunicación y educación popular, la fuerza del movimiento indígena, la experiencia en luchas sociales anteriores, entre otras.

Así, el marco analítico de las corrientes múltiples que guio esta investigación fue adecuado a la realidad latinoamericana, fundamentalmente en dos aspectos: la preponderancia de la corriente de la política sobre las otras dos, y el rol relevante de las comunidades de políticas, que a su vez ofrecen los factores explicativos determinantes al momento de contestar la pregunta de investigación.

La otra línea de restricciones que tiene este marco analítico es el considerable grado de normatividad que presenta. Esto se advierte principalmente en la corriente de las soluciones al plantear el “deber ser” las condiciones para que un tema ingrese a la agenda de política pública.

Según Kingdon, contar con propuestas viables, aceptables y que anticipen restricciones es indispensable para que un tema ingrese a la agenda; en este sentido, aquellas propuestas analizadas que no garanticen la sostenibilidad de la política son descartadas por los tomadores de decisión. Éste parecería ser un sesgo racionalista del autor que añade cierto carácter normativo a los elementos del marco analítico. En los casos analizados, las propuestas que ingresaron a la agenda no necesariamente demostraron la fortaleza técnica que permitiría su posterior implementación y que, por lo tanto, viabilizaría su inscripción en la agenda. Estos aspectos no parecen ser condiciones necesarias para el ingreso de un tema en la agenda en los casos estudiados, pero podrían ser condiciones necesarias -aunque no suficientes- para una implementación orientada a determinados objetivos, especialmente de redistribución.

Si bien Kingdon ofrece un marco sistemático y racional que puede brindar ciertos niveles de seguridad a quien investiga, ello también podría ser una camisa de fuerza. Así, el “mapa” que presenta Kingdon para un análisis, dividido en las tres corrientes simplifica la realidad a investigar y podría sacrificar la complejidad del proceso social de puesta en agenda de una política pública. A simple vista podría pensarse que -en orden cronológico- primero están los problemas, luego las soluciones y posteriormente las oportunidades políticas para ponerlo en la agenda. Aunque Kingdon cuestiona una mirada lineal de entender el proceso, podría fácilmente caerse en dichas simplificaciones. Por ello se hace necesario entender que en las realidades sociales no existen delimitaciones entre una corriente y otra; y mucho menos un orden cronológico. La idea es entonces que, si bien el marco ayuda a la sistematización, no puede ser -bajo ningún caso- una limitante para evidenciar lo complejo y conflictivo del proceso de puesta en agenda.

Además, entre los elementos del marco analítico, el autor presenta unos que corresponden a una perspectiva teórico-descriptiva del proceso para poner un tema en la agenda y otros que corresponderían a una perspectiva normativo-prescriptiva del “deber ser” de este proceso, al que se tendría que ajustar la realidad empírica estudiada; sin embargo, como ya se ha explicado, muchas de esas condiciones no han sido encontradas como tales en el análisis empírico y a pesar de ello el resultado fue positivo, es decir, el tema entró en la agenda. Esto demuestra que el marco podría remitirse estrictamente a las condiciones teóricas necesarias, pues no se trata de que la realidad se ajuste al marco, sino que éste ayude a comprender la realidad social estudiada.

Por otra parte, esta investigación abre una serie de posibilidades investigativas para continuar contribuyendo al análisis de políticas públicas. Una de ellas tiene que ver con la relación entre la puesta en agenda de una política pública con su implementación, centrada en el análisis de las propuestas de solución -viabilidad técnica, aceptabilidad del valor y anticipación de restricciones futuras- y su influencia en las fallas de implementación de una política: se podría partir de estas categorías propuestas por Kingdon -que tienen cierto grado de normatividad- para ir encontrando, desde el análisis empírico, otras que den cuenta de la relación entre la puesta en agenda y la implementación de una política pública.

En segundo lugar, se podrían analizar las llamadas “*problem windows*” en otro sector de política, es decir, las aperturas de las ventanas de oportunidad por la evidencia de un problema. En este supuesto, el foco de atención estaría en el comportamiento de las fuerzas políticas y de las comunidades de políticas frente a “eventos de enfoque” y cómo estos influyen en la puesta en agenda en contextos latinoamericanos.

Finalmente, respecto al sector de la política, es posible estudiar las razones por las cuales las políticas de comunicación que reconocen el Derecho a la Comunicación han tenido o tienen indicios de falla o brechas en su implementación.

En conclusión, el análisis de la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación realizado en la presente tesis no sólo abre agendas de investigación en el ámbito académico, sino se espera que pueda brindar elementos de reflexión y análisis a las comunidades de políticas que están luchando por poner un tema en la agenda de política o incidir en el cambio de una política pública. No hay recetas dadas, sólo caminos recorridos que pueden brindar aprendizajes para recorrer otros.

Anexo 1.

Selección de casos

La presente investigación elige como universo a los 17 países de América Latina porque aporta una diversidad de casos para hacer una comparación sensata, dada la complejidad que define a la región; esto, a pesar de que los países que la conforman comparten un pasado colonial y tienen un lugar geopolítico específico en el mundo.

Los criterios que permiten seleccionar los casos de la presente investigación son tomados del marco analítico de las corrientes múltiples y ventana de oportunidad. Sus conceptos son operacionalizados en la (fig. 1):

Figura 1: Operacionalización de los conceptos

Conceptos		Atributos	
	Corriente de la política	✓	Ideología de gobierno
		✓	Gobierno con mayoría en el congreso
X	Ventana de oportunidad	✓	Existencia o no de constituyente o reforma constitucional
	Comunidades de políticas	✓	Existencia o no de grupos que impulsan la puesta en agenda de la política pública
Y	Puesta en agenda del problema del Derecho a la Comunicación	✓	Reconocimiento del Derecho a la Comunicación
		✓	Redistribución del espectro radioeléctrico

A continuación, se procede a correr los atributos operacionalizados por los países de América Latina, con la finalidad de generar las condiciones necesarias de comparabilidad.

Tabla 1. Criterios de selección de casos, aplicados a países de América Latina entre los años 2005 - 2010

<i>Países</i>	X				Y
	(A) Ideología de gobierno	(B) Gobierno con mayoría en el congreso	(C) Existencia de Comunidades de políticas	(D) Constituyente o reforma constitucional	Reconocimiento del Derecho a la Comunicación
<i>Argentina</i>	1	1	1	0	1

<i>Bolivia</i>	1	1	1	1	1
<i>Ecuador</i>	1	1	1	1	1
<i>Venezuela</i>	1	1	1	1	1
<i>Uruguay</i>	1	0	1	0	1
<i>Brasil</i>	1	1	1	0	0
<i>Nicaragua</i>	1	1	1	1	0
<i>El Salvador</i>	1	1	1	0	0
<i>Paraguay</i>	1	0	1	0	0
<i>Chile</i>	0	1	1	0	0
<i>Colombia</i>	0	0	1	0	0
<i>Costa Rica</i>	0	0	1	0	0
<i>Guatemala</i>	0	0	1	0	0
<i>Honduras</i>	0	0	1	0	0
<i>México</i>	0	0	1	0	0
<i>Panamá</i>	0	0	1	0	0
<i>Perú</i>	0	0	1	0	0

(E) *Ideología de gobierno: 1: izquierda y centro izquierda. 0: Derecha y centro derecha*

(F) *Gobierno con mayoría en el congreso: 1: Mayoría absoluta // 0: Mayoría relativa o minoría*

(G) *Existencia de comunidades de políticas: 1: Frentes o coaliciones que agrupan a más de 02 organizaciones pro Derecho a la Comunicación // 0: Una o ninguna organización o movimiento pro Derecho a la Comunicación.*

(H) *Constituyente o reforma constitucional: 1: Sí // 0: No*

Reconocimiento del Derecho a la Comunicación: 1: Reconocimiento legal o constitucional // 0: No

Fuentes: Páginas web de Congresos Nacionales, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina, Observatorio del Derecho a la Comunicación de pueblos indígenas <http://clacpi.org/observatorio> y Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia <http://www.observacom.org>

Como se puede evidenciar en la (tabla 1), a primera vista se deducen las siguientes inferencias:

1. *Relación entre el atributo de X “ideología de gobierno” y Y: De los cuatro atributos de X, el atributo de “ideología de gobierno” es necesario para la presencia de Y; es decir, en todos los casos en que el Derecho a la Comunicación ingresó a la agenda se tenía un gobierno con ideología de izquierda. Por el contrario, en ningún caso cuando el atributo de X es negativo, Y es positivo; es decir, en ningún gobierno de derecha el Derecho a la Comunicación entró en la agenda. Esto hace que el atributo “ideología de gobierno” sea altamente valorado, ya que se convierte en una condición necesaria para la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación, aunque no suficiente, pues requiere otros elementos para garantizar la presencia de Y.*
2. *Relación entre el atributo de X “mayoría en el congreso” y Y: De los cinco casos en los que Y es positivo, en cuatro de ellos el atributo de X es positivo; es decir, de los cinco*

casos en los cuales el Derecho a la Comunicación ingresó en la agenda, cuatro de ellos tenían mayoría en el congreso. Sólo Uruguay no lo tenía. Si bien este atributo de X no es una condición necesaria, se puede ver que tiene un peso significativo en el resultado, ya que Uruguay podría ser un caso desviante.

3. *Relación entre el atributo de X “constituyente o cambio constitucional” y Y:* De los cinco casos en los que Y es positivo, en tres de ellos el atributo de X es positivo; es decir, de los cinco casos en los cuales el Derecho a la Comunicación ingresó en la agenda, tres de ellos tuvieron constituyente o reforma constitucional. Al parecer, este atributo de X no resulta muy relevante para el resultado; sin embargo, se mantendrá en la tabla hasta que se tenga mayor evidencia de su irrelevancia.
4. *Relación entre el atributo de X “Comunidades de políticas” y Y:* Conforme se observa en la (tabla 1) este atributo está presente en todos los casos positivos de Y; sin embargo, no se observa variación del atributo al ser corrido por todos los casos, generando duda sobre la afinación de dicho atributo, dado que la existencia o no de comunidades de políticas puede ser un atributo muy general. Por tal razón, al desagregarlo podría aportar factores explicativos determinantes.

Luego de esta lectura de la (tabla 1) se considera importante generar algunas tipologías que ayuden a agrupar los casos y, al mismo tiempo, combinar los atributos. En este caso, se seleccionan dos atributos a la luz de lo explicado por Kingdon, quien, al referirse a la corriente de la política, manifiesta que el impulso de ciertos temas depende del comportamiento de las fuerzas políticas y de cómo éstas están conformadas: si existe un grupo político con mayoría en el parlamento, con mucha capacidad de incidencia, es muy posible que ello conlleve a que un tema de interés para ese grupo sea considerado con seriedad. Asimismo, una vez que un tema aparece, el apoyo político permite que sea impulsado y puede tener como consecuencia, en algunos casos, su ingreso a la agenda política (Kingdon 2003, 150). En este sentido, se propone generar una tipología entre los atributos “ideología de gobierno” y “mayoría en el congreso”.

Figura 2: Tipología del Cambio en la corriente de la política, aplicada a los países de América Latina

		<i>Gobierno con ideología de izquierda</i>	
		Si	No
<i>Gobierno con mayoría en el parlamento</i>	Si	Izquierda con mayoría: Argentina, Bolivia Ecuador, Venezuela, Brasil Nicaragua, El Salvador	Derecha con mayoría: Chile
	No	Izquierda sin mayoría: Uruguay y Paraguay	Derecha sin mayoría: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México Panamá, Perú

En la anterior tipología, creada con dos atributos de X, se puede observar que existen cuatro tipos de casos: Izquierda con mayoría, izquierda con minoría, derecha con mayoría y derecha con minoría. Aquí se estudia el primer grupo de casos, ya que reflejan lo sostenido en la hipótesis.

Asimismo, se considera oportuno realizar una tipología de Y; es decir, del reconocimiento del Derecho a la Comunicación. Esta tipología ayuda, en este momento, a afinar las observaciones del resultado, y será muy útil al momento de analizar el mismo. Para ello, se toman en cuenta los aportes de Gumucio, quien señala que uno de los elementos más importantes del reconocimiento del Derecho a la Comunicación es la redistribución equitativa del espectro radioeléctrico, entendido como bien público colectivo. Por lo que se considera medular en este reconocimiento la generación de “mecanismos que permitan fijar límites a la concentración de la propiedad y a la titularidad de las frecuencias” (Gumucio 2012, 5).

Figura 3: Tipología del reconocimiento del Derecho a la Comunicación, aplicada a los países de América Latina

		<i>Redistribución equitativa del espectro radioeléctrico</i>	
		Si	No
<i>Declaración legal o constitucional del Derecho a la Comunicación</i>	Si	Declarativo y redistributivo: Argentina, Bolivia Ecuador	Solo declarativo: Venezuela, Uruguay
	No	Solo Redistributivo	No se reconoce Derecho a la Comunicación, ni redistribución: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Chile, Brasil, Nicaragua, El Salvador

Tal como se observa en esta tipología (fig. 3), si bien cinco países tienen reconocido el Derecho a la Comunicación, sólo tres han incluido en la política pública mecanismos de redistribución equitativa del “espectro radioeléctrico”, y pusieron “límites a la concentración mediática” (Hernández 2017, 18).

Teniendo en cuenta que la pregunta que guía la presente investigación es ¿Por qué en unos países se puso en la agenda política el problema del reconocimiento del Derecho a la Comunicación, mientras que en otros países con condiciones políticas similares no?, se considera importante elegir dos casos típicos y otros dos desviantes por Y, dado que se pretende encontrar un atributo de X que estuvo presente en los países donde sí se puso en agenda el Derecho a la Comunicación y que estuvo ausente en aquellos donde no fue posible el resultado.

Figura 4: Tipos de casos

X

Giro a la izquierda con mayoría

		Si	No
<i>Y</i> <i>Reconocimiento</i> <i>del Derecho</i> <i>a la</i> <i>Comunicación</i>	Si	Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela (Casos típicos)	Uruguay (Caso desviante por X)
	No	Brasil, Nicaragua, El Salvador (Caso desviante por Y)	Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Chile, Paraguay (Casos típicos negativos)

Los casos que reflejan la hipótesis, y por tanto se constituyen en los casos típicos de esta investigación, son: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Tal como se evidenció en la fig. 4, sólo Argentina, Bolivia y Ecuador, además de reconocer declarativamente el Derecho a la Comunicación, incluyeron en su política pública la redistribución del espectro radioeléctrico. De estos tres países, dos (Bolivia y Ecuador) tuvieron constituyente; mientras que Argentina no. En tal sentido, por motivos de diversidad y accesibilidad, se elige a Ecuador y Argentina.

Brasil, Nicaragua y El Salvador se constituyen en los casos desviantes por Y de la presente investigación. En estos tres países existieron condiciones políticas similares a los casos típicos, pero no fue posible que el reconocimiento del Derecho a la Comunicación ingrese a la agenda. De estos casos desviantes se eligen también dos: Nicaragua -que tuvo reforma constitucional- y El Salvador, que no la tuvo.

Por lo tanto, los casos seleccionados para la investigación son: **Ecuador, Argentina, Nicaragua y El Salvador**. En estos casos se pretende determinar las combinaciones de condiciones causales que permitieron que en dos de ellos se pusiera en la agenda pública el problema del Derecho a la Comunicación y en los otros dos no. De la mano con el estudio de las causas va el examen de la diversidad para encontrar patrones de semejanzas y diferencias, esperando que existan diferentes condiciones causales que provoquen los resultados divergentes, para luego interpretarlas (Ragin 2007, 191).

Anexo 2

Matriz Metodológica

Objetivo	Atributos (o relaciones) a observar	Técnica de recolección de datos	Fuentes	Procedimiento de análisis e interpretación
<p>Objetivo general: Explicar las causas por las cuales en algunos países con condiciones similares sí se puso en la agenda política el problema del reconocimiento del Derecho a la Comunicación, y en otros no.</p>	Atributos de la corriente de la política			
	Indicadores	Revisión documental	<p>Estudios sobre concentración mediática en cada uno de los países:</p> <p>Argentina:</p> <ul style="list-style-type: none"> Investigación “La concentración Mediática y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” de Nadia Koziner en 2013. Artículo “La concentración de medios en la Argentina: Los dueños de la palabra” de Postolovsky, Glenn “Concentración y Dependencia: Los medios de comunicación en el centro de la crisis” de Postolovsky, Glenn, Ana Santucho y Daniel Rodríguez. <p>Ecuador:</p> <ul style="list-style-type: none"> Informe definitivo de la Comisión de auditoría de frecuencias de radio y Televisión 2009 “De la Concentración a la democratización del espectro Radioeléctrico”. Estudio de concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión en Ecuador 2003-2008 <p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> Libro Los monopolios se la verdad, descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana de Mastrini y Becerra Informe final caso SIGET- espectro radio eléctrico de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República Publicación Propuesta de una política pública en comunicaciones de Saul Hernández <p>Nicaragua:</p> <ul style="list-style-type: none"> Libro Los monopolios se la verdad, descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana de Mastrini y Becerra Libro “El Derecho a la Comunicación: una mirada desde Centroamérica”. Recopilación 	Se hará uso de la técnica de análisis de datos llamada Pattern Matching o coincidencia de patrones.
	Eventos de enfoque	Entrevistas a actores	Ver lista de actores a entrevistar en cada país	
Retroalimentación				

Atributos de la corriente de las soluciones			
Viabilidad técnica	Entrevistas a actores y revisión documental	Entrevistas: Ver lista de actores a entrevistar en cada país Revisión documental: Ecuador: <ul style="list-style-type: none"> Estudio Medios comunitarios y democratización de la comunicación en Ecuador: aporte para el debate sobre el Concurso Público de Frecuencias 	
Aceptabilidad del valor			
Anticipación a restricciones futuras			
Atributos de la corriente de la política			
<i>National Mood</i> (encuestas o datos) sobre el área de política	1. Entrevistas a actores. 2. Revisión documental/ sistematizaciones de actores	1. Entrevistas: Ver lista de actores a entrevistar en cada país 2. Revisión documental: Argentina: <ul style="list-style-type: none"> Libro La cocina de la Ley, el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina de Buzzo y Jaimes Ecuador: <ul style="list-style-type: none"> Libro “Revolución Ciudadana” de Gustavo Larrea El Salvador: <ul style="list-style-type: none"> Recopilación FMLN en el poder de Salvador Sánchez Cerén y Roberto Regalado Nicaragua: <ul style="list-style-type: none"> Artículo “El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?” de Martí i Puig. Artículo “Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder” de Manuel Ortega 	Se hará uso de la técnica de análisis de datos llamada Pattern Matching o coincidencia de patrones.
Elementos del proyecto político del gobierno de izquierda que asume el poder relacionado con el sector de política	Revisión documental	Argentina: <ul style="list-style-type: none"> Libro La cocina de la Ley de Buzzo y Jaimes. Libro “La batalla de la comunicación. De los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información” de Luis Lazzaro Artículo “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática” de María Segura Ecuador: <ul style="list-style-type: none"> Plan de gobierno de Alianza País 2007-2011 El Salvador: <ul style="list-style-type: none"> Programa de gobierno 2009-2014 “Cambio en El Salvador para vivir mejor” Programa de gobierno 2014-2019 “Para profundizar los cambios” Nicaragua: <ul style="list-style-type: none"> Programa del gobierno de reconciliación y unidad nacional 2006-2011 	
Configuración de las fuerzas en parlamento	Revisión documental	Legislatina y páginas web de congresos de Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua	

Cambios en la administración pública tras asunción del gobierno, relacionada con el sector de la política	<p>1. Entrevistas a actores.</p> <p>2. Revisión documental/ sistematizaciones de actores</p>	<p>1. Entrevistas: Ver lista de actores a entrevistar en cada país</p> <p>2. Revisión documental:</p> <p>Argentina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libro La cocina de la Ley de Buzzo y Jaimes • Referencias web sobre la COMFER <p>Ecuador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ejecutivo N° 8 de la Presidencia de la República • Referencias web de CONARTEL <p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de una política pública en comunicaciones de Saul Hernández • Página web de la SIGET <p>Nicaragua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Página web de TELCOR • Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales. 	
Atributos de las comunidades de políticas			
Conformación de las comunidades	<p>1. Entrevistas a actores.</p> <p>2. Documentos publicados/ sistematizaciones de actores</p>	<p>1. Entrevistas: Ver lista de actores a entrevistar en cada país</p> <p>2. Revisión documental:</p> <p>Argentina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libro La cocina de la Ley de Buzzo y Jaimes • Declaración de los 21 puntos <p>Ecuador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistematización sin publicar sobre Ley de Comunicación en Ecuador de Gissela Dávila. • 10 puntos del Foro Ecuatoriano Permanente por una Comunicación democrática <p>El Salvador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de una política pública en comunicaciones de Saul Hernández <p>Nicaragua:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Diagnóstico de las radios comunitarias en Nicaragua mediante dos casos: Radio Universidad y Radio Camoapa Estéreo” de Díaz y Salas 	<p>Se hará uso de la técnica de análisis de datos llamada Pattern Matching o coincidencia de patrones.</p>
Recursos y estrategias de las comunidades			

Lista de actores a entrevistar:

Argentina:

1. Busso, Nestor. Ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina e integrante de la Coalición por una Radiodifusión Democrática.
2. Galán, Marco. Presidente de la Mutual Carlos Mugica y director de Radio La Ranchada en Córdoba – Argentina.
3. Hernández, Stella. Secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina e integrante de la Coalición por una Radiodifusión Democrática.
4. Lazzaro, Luis. Periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina.
5. Rodríguez Villafañe, Miguel. Abogado, representante legal del mutualismo y el cooperativismo, ante la Corte Suprema de Justicia de Argentina en demanda de inconstitucionalidad de ley de radiodifusión.

Ecuador:

1. Cerbino, Mauro. Coordinador del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador.
2. Cuesta, María Mercedes. Asambleísta nacional por el partido Fuerza Ecuador y ex periodista de Ecuavisa.
3. Dávila Cobo, Gissela. Directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE.
4. Jurado, Romel. Abogado y docente de Derechos Humanos y Comunicación, ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador.
5. León, Osvaldo. Director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI.
6. López Vigil, José Ignacio. Director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor *ad honorem* de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez.

El Salvador:

1. Benites, José Luis. Investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador.
2. Durán, Raúl. Director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM e integrante de la RedCo en El Salvador.
3. Herrera Lemus, Leonel. Director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER.
4. León Ramos, Carlos. Oficial de comunicaciones de la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en El Salvador.
5. Posada, Margarita. Directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador.
6. Rugamas Morán, José Roberto. Abogado de la Superintendencia de Electricidad y telecomunicaciones – SIGET y ex abogado de la Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo en El Salvador.

Nicaragua:

1. Cortes Bonilla, Vanessa. Periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua.
2. Cortes Robles, Blanca. Decana de la facultad de teología del Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales de la Universidad Evangélica de Nicaragua.
3. Duarte Sequeira, Juan Carlos. Representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa.
4. Malespin, Alfonso. Miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua.
5. Medrano, Guillermo. Coordinador del proyecto Periodismo con enfoque de Derechos Humanos de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua.
6. Rodríguez, Nelson. Director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua.

Anexo 3

21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación

1. El derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas sin censura previa;
2. “la radiodifusión como un servicio público” y no como “un simple negocio”;
3. “la independencia de los medios de comunicación”;
4. la prohibición de venta, transferencia o subasta de las “frecuencias radioeléctricas”;
5. la “promoción de la diversidad y el pluralismo de la radiodifusión”;
6. la ejecución de medidas para evitar la “concentración de la propiedad de los medios de comunicación”;
7. la “indemnidad intelectual y estética de los trabajadores de la comunicación”;
8. el respeto a las objeciones profesionales y “derechos intelectuales”;
9. el “registro público y abierto de licencias”;
10. la prohibición a funcionarios públicos a ser titulares de licencias de servicios de radiodifusión;
11. el reconocimiento de “tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios o sin fines de lucro”;
12. el carácter público, y no gubernamental, de los medios estatales;
13. la reserva de “al menos el 33% de frecuencias para los medios sin fines de lucro”;
14. las cuotas de “contenidos de producción local, nacional y propia”;
15. la prohibición de delegación de la titularidad de la licencia;
16. la excepcionalidad de “repetidoras y cadenas”;
17. medidas para que la publicidad no “induzca a estafas y engaños”;
18. la obligación a los “sistemas de cable” de incluir canales de la localidad, “el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia”;
19. la necesidad de que la agencia pública del sector fuese integrada por organizaciones de la sociedad civil, con representantes “de trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales”;
20. la creación de la “Defensoría del público”; y
21. “la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades” de “los grupos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas” (Busso y Jaimes 2010, 155 -158).

Anexo 4

“10 puntos para una ley de comunicación democrática en Ecuador”

1. Universalizar el Derecho a la Comunicación;
2. contar con información verificada y plural en los medios;
3. garantizar el derecho a la rectificación;
4. redistribuir equitativamente las frecuencias radioeléctricas;
5. establecer mecanismos que impidan la concentración de frecuencias y que prohíban otorgar concesiones a grupos financieros;
6. promover la producción plurinacional y local;
7. el acceso universal a las Tecnologías de la Información y Comunicación;
8. la creación de la Defensoría del Público;
9. la distribución equitativa de la publicidad estatal; y
10. la revisión de asignación de frecuencias ilegalmente obtenidas que debían ser devueltas a la administración del Estado (Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación 2008).

Anexo 5

10 puntos que constituyen la propuesta de la RedCo

1. Límites a la concentración mediática sea esta horizontal, vertical, cruzada y conglomeral;
2. renovación y asignación de las concesiones de frecuencias radioeléctricas, garantizando la distribución equitativa del espectro radioeléctrico;
3. limitar el usufructo privado de las frecuencias radioeléctricas;
4. reconocimiento de los medios de comunicación comunitarios no lucrativos y medios públicos;
5. fortalecimiento de la SIGET como entidad rectora, responsable de la gestión del espectro radioeléctrico;
6. aplicación correcta de los mecanismos de subasta, concurso público y asignación directa para la adjudicación de frecuencias;
7. implementación efectiva e inclusiva del proceso de transición a la televisión digital terrestre;

8. promover contenidos mediáticos éticos, con valor y oportunidad social;
9. monitoreo, seguimiento y control del buen uso de las frecuencias radioeléctricas;
10. promoción permanente de la transparencia, pluralismo y diversidad en la asignación y uso del espectro (Hernández 2017, 22-23)

Lista de referencias

- Acosta Buenaño, Ana María, Verónica Calvopiña Panchi y Jorge Cano Cañizares. 2017. *Medios comunitarios y democratización de la comunicación en Ecuador: aporte para el debate sobre el Concurso Público de Frecuencias*. Quito: ILDIS.
<http://elchuro.org/wp-content/uploads/2017/06/Ana%CC%81lisis-Medios-Comunitarios.pdf>
- Alianza País. 2006. *Plan de Gobierno de Alianza País 2007 – 2011*
- Asamblea Nacional de Ecuador. 2013. *Ley Orgánica de Comunicación*.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. 2008. *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1995. *Ley 192, Ley de reforma parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua*
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. 1995. *Ley 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales*.
- Araya Jiménez, Lisbeth, Adrián Avendaño López y Eva Carazo Vargas. 2013. “La comunicación como derecho: un acercamiento a la legislación costarricense en el contexto de otras legislaciones latinoamericanas”. *Anuario De Estudios Centroamericanos* 39: 343-371. <http://www.jstor.org/stable/43871241>
- Barbero, Jesús Martín. 1984. “De la comunicación a la cultura. Perder el ‘objeto’ para ganar el proceso”. *Revista Signo y Pensamiento* Vol. III Número 5: 77-84.
- Benítez, José Luis. 2014. “El Derecho a la Comunicación: una mirada desde Centroamérica”. *Temas de Comunicación* N° 29: 24-48.
https://www.academia.edu/10377971/El_derecho_a_la_comunicaci%C3%B3n_una_mirada_desde_Centroam%C3%A9rica
- Birkland, Thomas. 1998. “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting”. *Journal of Public Policy* 18 (1):53-74. doi: 10.1017/S0143814X98000038.
- Botero, Catalina. 2009. “Informe de la relatoría especial para la Libertad de expresión”. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>
- Boussaguet Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet. 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Bulcourn, Pablo A. y Nelson D. Cardozo. 2008. ¿Por qué comparar políticas públicas?
Revista Política Comparada Documento de Trabajo # 3: 2-49.
http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf
- Busso Néstor y Diego Jaimes. 2010. *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.
- Carey James W. 2009. *Communication as culture. Essays on media and society.* New York: Routledge.
- Carrión G., Hugo. 2007. *Estudio Radios Comunitarias. Situación en Ecuador.* Quito: Red Infodesarrollo.ec. http://www.imaginar.org/docs/Radios_Comunitarias.pdf
- Comisión para la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión. 2009. Informe Definitivo.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2002. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=138&IID=2>
- Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe. 1976. Declaración de San José.
http://nuso.org/media/articles/downloads/251_1.pdf
- Collier, David (1992-3) “Método comparativo”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 5: 21-43. <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>
- Congreso Argentino. 2009. *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*
- CORAPE y AMARC -ALC. 2008. *De la Concentración a la democratización del espectro radioeléctrico. Estudio de concesión de frecuencias de radiodifusión y televisión en Ecuador 2003-2008.* Quito: Ediciones Abya Yala.
- D’Arcy Jean, 1969. “Direct Broadcast Satellites and the Right to communicate”.
European Broadcasting Union Review 118: 14-18.
- Dávila Cobo, Gissela. 2011. “Sistematización Ley de Comunicación en Ecuador”. Manuscrito inédito, última modificación mayo 2011.
- De Charras, Diego, Mariana Baranchuk y Luis Lozano. 2013. “El derecho a la comunicación y el rol del estado en América Latina”. *VIII Congreso Internacional ULEPICC*, Universidad de Buenos Aires.

- Della Porta Donatella y Michael Keating. 2013. “Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables”. En *Enfoques metodológicos de las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista*, traducido por Raquel Vásquez Ramil. 211-236. Madrid: Ediciones Akal.
- Díaz Arceda, Alexandra Paola y Tamara Rebeca Salas Gómez. 2015. “Diagnóstico de las radios comunitarias en Nicaragua mediante dos casos: Radio Universidad y Radio Camoapa Estéreo”. Tesis de grado, Universidad Centroamericana.
- Douzinas, Costas. 2008. “El fin(al) de los derechos humanos”. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 22: 6-34.
- Duarte, J., G. Rivera y W. Quinteros. 2014. “Nicaragua ante el desafío del periodismo crítico”. En *Poder y medios en Centroamérica. Construyendo políticas públicas ciudadanas*, editado por O. Pérez, 129-166. San Salvador: Fundación Comunicándonos.
- Dun, James y Anthony Perl. 1994. “Policy networks and industrial revitalization: high speed rail initiatives in France and Germany”. *Journal of Public Policy* 14 (3): 311-343.
- Elder y Cobb. 1993. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 93-95. México D.F.: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Ferrajoli, Luigi. 2004. “Libertad de información y propiedad privada. Una propuesta no utópica”. En *Problemas contemporáneos de la libertad de expresión*. Editado por Miguel Carbonell Sánchez, 129-138. Madrid: Porrúa
- Fiss Owen. 2011. “Libertad de expresión y estructura Social”. En *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, editado por María Paz Ávila Ordóñez, Ramiro Ávila Santamaría y Gustavo Gómez Germano, 63-86. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215627s.pdf?cv=1>
- FMLN - Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. 2009. *Programa de gobierno 2009-2014 “Cambio en El Salvador para vivir mejor”*
- FMLN - Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. 2014. *Programa de gobierno 2014-2019 “Para profundizar los cambios”*
- FSLN - Frente Sandinista de Liberación Nacional. 2006. *Programa del gobierno de reconciliación y unidad nacional 2006-2011*.
- Foro Ecuatoriano Permanente de la Comunicación. 2008. *10 Puntos para una de*

comunicación democrática en Ecuador. Folleto

Gargarella, Roberto. 2011. “Constitucionalismo y libertad de expresión”. En *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, editado por María Paz Ávila Ordóñez, Ramiro Ávila Santamaría y Gustavo Gómez Germano, 31-62. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215627s.pdf?cv=1>

Gómez Germano, Gustavo. 2011. “Nueva agenda y reconceptualización de la libertad de expresión en las Américas”. En *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, editado por María Paz Ávila Ordóñez, Ramiro Ávila Santamaría y Gustavo Gómez Germano, 143-160. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215627s.pdf?cv=1>

Guerring, Jhon. 2006. *Case Study Research. Principles and Practices*. Londres: Cambridge University Press.

Hallin, Daniel y Paolo Mancini. 2010. “Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política”. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas 129*. 165-172. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_129_071262609522690.pdf

Hecló Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

_____. 1978. “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”. En *Problemas públicos y agenda de gobiernos*. Editado por Luis Aguilar Villanueva, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa.

Hernández Alfaro, Saul. 2017. *Propuesta de una política pública en comunicaciones. Un aporte desde el sector comunitario no lucrativo*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.

Herrera Lemus Leonel. 2013. “Aportes para la elaboración de una propuesta de ley que transparentice y democratice los medios de comunicación social”. Tesis de maestría, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Howlett Michael , y Sarah Giest. 2013. “The policy-making process”. *Routledge Handbook of Public Policy*: 17-28.

Hill, Michael. 2009. *The policy process*. New York: Longman.

Hussain, Abid, Freimut Duve y Santiago Canton. 2001. *Declaración Conjunta*

- “Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo”. Sin Lugar: Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Opinión y Expresión (ONU), Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE) y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (OEA). <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=48&IID=2>
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. United States: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Klijn, Erik Hans. 1998. “Redes de Políticas Públicas: Una visión general”. Traducido por Mariángela Petrizzo. Londres: SAGE Publications. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf?cv=1>
- Koziner, Nadia. 2013. “La concentración Mediática y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. *Intersecciones en Comunicación* 7. 123-158. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales – UNCPBA.
- Larrea Cabrera, Gustavo. 2009. “Revolución Ciudadana”. Quito: Editorial planeta de Ecuador.
- Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. En *La Hechura de las Políticas públicas*, de Luis Aguilar. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lazzaro Luis. 2011. *La batalla de la comunicación. De los tanques mediáticos a la ciudadanía de la información*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Legislatura, Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. 2017. Base de datos de parlamentos de dieciocho países de América Latina. <http://americo.usal.es/oir/legislatura/>
- León Oswaldo. 2013. *Democratizar la palabra. Movimientos convergentes en comunicación*. Quito: Asociación Latinoamericana de Información.
- Ligabo, Ambeyi, Miklos Haraszti, Ignacio Alvarez y Faith Pansy Tlakula. 2007. *Declaración conjunta sobre diversidad en la radiodifusión*. Sin Lugar: Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relatoría Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatoría Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&>
- López Segrera, Francisco. 2016. *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: CLACSO.
- Loreti, Damián y Luis Lozano. 2012. “El rol del Estado como garante del derecho

- humano a la comunicación”. *Revista Derecho Público* I (1): 29-55.
<http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/07/Doctrina1416.pdf?cv=1>
- MacBride Sean. 1980. *Un solo mundo, múltiples voces. Comunicación e información en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martí i Puig, Salvador. 2008. “El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?”. *Política y Gobierno* XV (1): 75-112
- Mastrini Guillermo y Matín Becerra. 2009. *Los monopolios se la verdad, descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Buenos Aires: Prometeo.
http://alianzaregional.net/site/images/pdf/estudios/monopolios_de_la_verdad.pdf
- Mata, María Cristina. 2006. “Comunicación y ciudadanía. Problemas teórico-políticos de su articulación”. *Revista Fronteiras – estudos midiáticos* VIII(1): 5-15.
www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6113
- Mintegiuga, Analía y Gemma Ubasart-González. 2015. “Regímenes de Bienestar y gobiernos ‘progresistas’ en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia”. *Revista Política y Sociedad* Vol. 52, Núm. 3: 691-718.
- Navas Alvear, Marco. 2011. “Derechos a la comunicación y teorías de la democracia: una aproximación al planteamiento constitucional ecuatoriano”. En *Libertad de expresión: debates, alcances y nueva agenda*, editado por María Paz Ávila Ordóñez, Ramiro Ávila Santamaría y Gustavo Gómez Germano, 97-116. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215627s.pdf?cv=1>
- O’Sullivan Tim, John Hartley, Danny Saunders, Martin Montgomery, y John Fiske. 1995. *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Orosco, Patricia y Julio López. 2014. “Nicaragua. La relativa Calma”. En *Entre la Censura y la discriminación. Centroamérica amenazada*, editado por Óscar Pérez, 127- 181. El Salvador: Fundación Comunicándonos.
- Ortega Hegg, Manuel. 2007. “Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder”. *Revista de Ciencia Política* Volumen especial: 205 -2019.
http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/especial2007/12_NICARAGUA.pdf
- Parsons, Wayne. 2007. *Las políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. México DF: FLACSO México.

- Paz y Miño Cepeda, Juan y Diego Pazmiño. 2008. "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica". En *Análisis Nueva Constitución*. Editado por Raúl Borja, 26-45. Quito: ILDIS. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41901.pdf>
- Pico Castañeda Jember Javier. 2015. "Premisas antropológicas del silencio comunicante. Un ejemplo de reflexión semiótico-simbólica aplicada a El gran silencio de Philip Gröning". Tesis de Licenciatura, Università Pontificia Salesiana.
- Pisarello, Gerardo. 2007. *Los derechos sociales y sus garantías*. Madrid: Editorial Trotta.
- Postolsky, Glenn. 2005. "La concentración de medios en la Argentina: Los dueños de la palabra". *Encrucijadas* No. 33. Universidad de Buenos Aires.
- Postolsky, Glenn, Ana Santucho y Daniel Rodríguez. 2007. "Concentración y Dependencia: Los medios de comunicación en el centro de la crisis". *Políticas y Planificación de la Comunicación*. Universidad de Buenos Aires.
- Presidencia de la República de Ecuador. 2009. Decreto Ejecutivo N° 8
- Ragin, Charles. 2007. "El uso de métodos comparativos para estudiar la diversidad" En *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*, 177-212. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ramos, Isabel. 2010. "Mucho ruido y pocas nueces: cobertura mediática y participación ciudadana en el debate de la nueva ley de comunicación en Ecuador". *Íconos* 37: 25-31
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. 2009. Informe 2009.
- Repetto, Lorena. 2012. "Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública". *Revista Uruguaya de Ciencia Política. versión On-line ISSN 1688-499X. Vol.23 No.1*: 6-34.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson, Jeremy. 2006. *European Union: Power and Policy-making*. Abingdon: Routledge.
- Rodríguez Villafañe, Miguel Julio. 2009. *Los Fines justifican los Medios. Radiodifusión Cooperativa y Mutual. Acceso a las licencias, Derechos, Historia y Lucha*. Buenos Aires: Editorial Paraná S.R.L.
- Roncagliolo, Rafael. 1983. "Comunicación y democracia en el debate internacional". *Revista Chasqui* N° 7: 12 -17. <http://dx.doi.org/10.16921/chasqui.v0i7.1733>
- Rossi, Diego, Diego De Charras y Luis Lozano. 2013. "Ciudadanía(s) y derecho(s) a la

- comunicación”. En *Las Políticas de Comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos*, editado por Guillermo Mastrini, Diego de Charras y Ana Bizberge, 25-52. Buenos Aires: La Crujía.
- Roth, André. 2014. *Políticas Públicas. Formulación implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sánchez Cerén, Salvador y Roberto Regalado. 2012. *FMLN en el gobierno*. México: Ocean Sur. <http://new.oceansur.com/media/uploads/catalogue/publications/books/FMLN-en-el-gobierno.pdf>
- Sandoval, Carlos. 2008. “Costa Rica: Many channels, scarce communication”. *The Media in Latin America*: 100-115.
- Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República -SPTA. 2017. *Informe final caso SIGET- espectro radio eléctrico*. San Salvador: Presidencia de la República.
- Segura, María Soledad. 2011. “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática”. *Argumentos Revista de crítica social* 13: 83-108. http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120622033949/13_4.pdf
- _____. 2014. “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica”. *Íconos Revista de Ciencias Sociales* 49: 65-80. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6100/2/RFLACSO-Ic49.pdf?cv=1>
- Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 2009. *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual*.
- SIP - Sociedad Interamericana de Prensa. 2018. *Informe de Asamblea General 2008 – capítulo Argentina*. <http://www.sipiapa.org/notas/1126196-argentina>
- Skogstad Grace. 2005. “Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities”. *Congreso “Canada’s Contribution to Comparative Theorizing”*, University of Western Ontario, London, 2 de junio. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Skogstad.pdf>
- Smith, Martin. 1993. *Pressure, Power, and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varone. 2008. “Inclusión en la

- agenda política”. En *Análisis y gestión de políticas públicas*, 125-148. Barcelona: Editorial Ariel.
- _____. 2012. *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel SA.
- Trochim, William M.K. 1989. “Outcome Pattern Matching and Program Theory”. *Evaluation and Program Planning* 12: 355-366.
- Trochim, William M.K. “Pattern Matching, Validity, and Conceptualization in Program Evaluation”. *Evaluation Review* 9, n° 5 (1985): 575-604.
- Trujillo, Julio César y Ramiro Ávila. 2008. “Los derechos en el proyecto de constitución”. En *Análisis Nueva Constitución*. Editado por Raúl Borja, 68-85. Quito: ILDIS. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41901.pdf>
- Uranga, W. (2007). “Estrategias de comunicación en la construcción de políticas públicas para un desarrollo genuino”. En *Políticas Sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el sur latinoamericano*. Compilado por M. Barrientos y C. Huarte, 51-66. Buenos Aires: Ministerio de desarrollo Social y PNUD.
- Vargas Faulbaum, Luis Hernán. 2014. *La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas CEPAL. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/53748/LaConstrucciondePactosyConsensos.pdf?cv=1>
- Villarreal Larrinaga O. y J. Landeta Rodríguez. 2010. “El estudio de casos como metodología de investigación científica en dirección y economía de la empresa. Una aplicación a la internacionalización”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* 16: 31-52. [https://doi.org/10.1016/S1135-2523\(12\)60033-1](https://doi.org/10.1016/S1135-2523(12)60033-1)
- Werner Jann, y Kai Wegrich. 2007. “Theories of the Policy Cycle”. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*: 43-62.
- Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research: design and methods*. Los Ángeles: SAGE.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones y perspectivas”. *Teorías del proceso de las políticas públicas*: 69-98.

Conversaciones con la autora:

Benites, José Luis. Investigador del departamento de comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas – UCA El Salvador. Marzo 2018.

Busso, Nestor. Ex presidente del Foro Argentino de Radios Comunitarias – FARCO, ex presidente del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de Argentina e integrante de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Setiembre 2017.

Cerbino, Mauro. Coordinador del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador. Abril 2018.

Cortes Bonilla, Vanessa. Periodista independiente y ex directora de la revista La Boletina en Fundación Puntos de Encuentro de Nicaragua. Marzo 2018.

Cortes Robles, Blanca. Decana de la facultad de teología del Centro Intereclesial de Estudios Teológicos y Sociales de la Universidad Evangélica de Nicaragua. Marzo 2018.

Cuesta, María Mercedes. Asambleísta nacional por el partido Fuerza Ecuador y ex periodista de Ecuavisa. Mayo 2018.

Dávila Cobo, Gissela. Directora general del Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina – CIESPAL y ex directora de la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE. Abril 2018.

Duarte Sequeira, Juan Carlos. Representante de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias – AMARC Nicaragua y director de Radio Camoapa. Marzo 2018.

Durán, Raúl. Director de la Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental ACISAM e integrante de la RedCo en El Salvador. Marzo 2018.

Galán, Marco. Presidente de la Mutual Carlos Mugica y director de Radio La Ranchada en Córdoba – Argentina. Mayo 2018.

Hernández, Stella. Secretaria de organización del Sindicato de prensa de Rosario – Argentina e integrante de la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Mayo 2018.

Herrera Lemus, Leonel. Director ejecutivo de la Asociación de Radiodifusión Participativa de El Salvador – ARPAS y presidente de la Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular – ALER. Marzo 2018.

Jurado, Romel. Abogado y docente de Derechos Humanos y Comunicación, ex asesor del asambleísta Mauro Andino para la formulación de la Ley Orgánica de Comunicación de Ecuador. Abril 2018.

Lazzaro, Luis. Periodista y docente de Derecho a la Comunicación en la Universidad Nacional de Avellaneda, ex coordinador general de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual – AFSCA de Argentina. Abril 2018.

León, Osvaldo. Director de información y coordinador de la Agencia Latinoamericana de Información – ALAI. Abril 2018.

León Ramos, Carlos. Oficial de comunicaciones de la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD en El Salvador. Marzo 2018.

López Vigil, José Ignacio. Director de Radialistas apasionados y apasionadas y ex asesor *ad honorem* de la asambleísta constituyente ecuatoriana Pilar Nuñez. Abril 2018.

Malespin, Alfonso. Miembro del Grupo FUNDEMOS y ex coordinador del Fondo de Apoyo al Periodismo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua. Marzo 2018.

Medrano, Guillermo. Coordinador del proyecto Periodismo con enfoque de Derechos Humanos de la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua. Marzo 2018.

Posada, Margarita. Directora ejecutiva del Foro Nacional de Salud e integrante de la Alianza Social por la Gobernabilidad y la Justicia – ASGOJU en El Salvador. Marzo 2018.

Rodríguez, Nelson. Director de prensa de Radio Universidad Centroamericana – UCA Nicaragua. Marzo 2018.

Rodríguez Villafañe, Miguel. Abogado, representante legal del mutualismo y el cooperativismo, ante la Corte Suprema de Justicia de Argentina en demanda de inconstitucionalidad de ley de radiodifusión. Mayo 2018.

Rugamas Morán, José Roberto. Abogado de la Superintendencia de Electricidad y telecomunicaciones – SIGET y ex abogado de la Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo en El Salvador. Marzo 2018.