



Chasqui
Revista Latinoamericana
de Comunicación **132**
agosto-noviembre
2016

**Cine, política audiovisual
y comunicación**



Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

EDITOR

Francisco SIERRA CABALLERO

COORDINADOR EDITORIAL

Gabriel GIANNONE

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Rosa ARMAS

CONSEJO DE REDACCIÓN

Amparo CADAVID

UNIMINUTO, Colombia

Fernando CASADO

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Ana María DURÁN

Universidad del Azuay, Ecuador

Pablo Andrés ESCANDÓN MONTENEGRO

Medialab Quito-CIESPAL, Ecuador

Eduardo GUTIÉRREZ

Pontificia Universidad Javeriana de Colombia

Eliana del Rosario HERRERA HUÉRFANO

UNIMINUTO, Colombia

Octavio ISLAS

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Daniel Fernando LÓPEZ JIMÉNEZ

Universidad de los Hemisferios, Ecuador

Efendy MALDONADO

UNISINOS, Brasil

Claudio Andrés MALDONADO RIVERA

Universidad Católica de Temuco, Chile

José Rafael MORÁN

CIESPAL, Ecuador

Francisco Javier MORENO

CIESPAL, Ecuador

Fernando ORTIZ

Universidad de Cuenca, Ecuador

María PESSINA

CIESPAL, Ecuador

Jenny PONTÓN

FLACSO, Ecuador

Abel SUING,

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Nancy Graciela ULLOA ERAZO

Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Sede Ibarra)

Rosa VALLEJO CASTRO

CIESPAL, Ecuador

Edgar VEGA

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Jair VEGA

Universidad del Norte, Colombia

José VILLAMARÍN CARRASCAL

Universidad Central del Ecuador

Jenny YAGUACHE,

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

EDITORES ASOCIADOS

Norteamérica

Jesús GALINDO

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Centroamérica

Hilda SALADRIGAS,

Universidad de La Habana, Cuba

Área Andina

Karina HERRERA MILLER,

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Cono Sur

Lorena Mónica ANTEZANA BARRIOS

Universidad de Chile

Brasil

Denis PORTO RENÓ,

Universidade Estadual Paulista, Brasil

CONSEJO CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Rosa María ALFARO

CALANDRIA, Perú

Luis Ramiro BELTRÁN (+)

Enrique BUSTAMANTE

Universidad Complutense de Madrid, España

Mauro CERBINO

FLACSO, Ecuador

Eliseo COLÓN

Universidad de Puerto Rico

Miquel DE MORAGAS

Universidad Autónoma de Barcelona, España

José Manuel DE PABLOS

Universidad de La Laguna, España

Carlos DEL VALLE ROJAS,

Universidad de La Frontera, Chile

Juan DÍAZ BORDENAVE, (+)

Heidi FIGUEROA SARRIERA

Universidad de Puerto Rico

Raúl FUENTES

ITESO, México

Valerio FUENZALIDA

Pontificia Universidad Católica de Chile

Raúl GARCÉS

Universidad de La Habana, Cuba

Juan GARGUREVICH

Pontificia Universidad Católica del Perú

Bruce GIRARD

Comunica.org

Alfonso GUMUCIO

Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Antonio HOHLFELDT

PUCRS. Porto Alegre, Brasil

Gabriel KAPLÚN

Universidad de la República, Uruguay

Margarida María KROHLING KUNSCH

USP. Brasil

Margarita LEDO ANDIÓN

USC. España

José Carlos LOZANO RENDÓN

Universidad Internacional de Texas A&M. EE.UU.

José MARQUES DE MELO

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

Amparo María MARROQUÍN PARDUCCI

Universidad Centroamericana, El Salvador

Jesús MARTÍN-BARBERO

Universidad Nacional de Colombia

Guillermo MASTRINI

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

María Cristina MATA

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Armand MATTELART

Université Paris 8, Francia

Toby MILLER

Cardiff University, Reino Unido

Walter NEIRA

Universidad de Lima, Perú

Neyla PARDO

Universidad Nacional de Colombia

Antonio PASQUALI

Universidad Central de Venezuela

Cícilia KROHLING PERUZZO

Universidade Metodista de São Paulo, Brasil

María Teresa QUIROZ

Universidad de Lima, Perú

Isabel RAMOS

FLACSO, Ecuador

Rossana REGUILLO

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara, México

Germán REY

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Hernán REYES

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Omar RINCÓN

CEPER - Universidad de Los Andes, Colombia

Hilda SALADRIGAS

Universidad de La Habana, Cuba

Francisco SIERRA

USE. España

César Ricardo SIQUEIRA BOLAÑO

Universidade Federal de Sergipe, Brasil

Muniz SODRÉ

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Guillermo SUNKEL

CEPAL-Naciones Unidas, Chile

Erick TORRICO

Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia

Gaëtan TREMBLAY

Université du Québec, Canadá

CHASQUI, Revista Latinoamericana de Comunicación es una publicación académica pionera en el escenario de debate del campo comunicológico latinoamericano. Ha sido creada en el año 1972 y, desde entonces, es editada por CIESPAL, con sede en Quito, Ecuador.

Se publica de forma cuatrimestral, tanto en formato impreso como digital. Su modalidad expositiva es el artículo o ensayo científico. Los textos se inscriben en una perspectiva de investigación y están elaborados en base a una rigurosidad académica, crítica y de propuesta teórica sólida.

Para la selección de sus artículos Chasqui realiza un arbitraje por medio de pares académicos bajo el sistema doble ciego, por el que se garantiza el anonimato de autores y evaluadores. Para llevar adelante el proceso contamos con una extensa nómina de especialistas en diversas áreas de la comunicación y las ciencias sociales.

Chasqui se encuentra indexada en las siguientes bases de datos y catálogos:



CIESPAL

Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina

Av. Diego de Almagro N32-133 y Andrade Marín • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 254 8011/ Ext. 231

www.ciespal.org

www.revistachasqui.org

chasqui@ciespal.org

ISSN: 1390-1079

e-ISSN: 1390-924X

Coordinadora Monográfico Chasqui 132

Susana Sel

Suscripciones: <http://suscripcioneschasqui.ciespal.org>

Diseño editorial

André Maya Monteiro

Corrección de textos

Noemí Mitter, Rosimeire Barboza Da Silva

Maquetación

Arturo Castañeda Vera

Las ilustraciones utilizadas en este número se basan en esculturas de la cultura Jama-Coaque, comunidad indígena que se asentó en lo que es ahora el litoral ecuaroriano, entre los años 500 a.C. y 1531 d.C.

Los textos publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



Reconocimiento-SinObraDerivada

CC BY-ND

Esta licencia permite la redistribución, comercial y no comercial, siempre y cuando la obra no se modifique y se transmita en su totalidad, reconociendo su autoría.

9 EDITORIAL

- 9 **Nuevas pantallas y política audiovisual**
Francisco SIERRA CABALLERO

21 TRIBUNA

- 23 **La comunicación en clave latinoamericana**
Erick TORRICO VILLANUEVA

37 MONOGRÁFICO

Cine, política audiovisual y comunicación

- 39 **Introducción: Cine, política audiovisual y comunicación**
Susana SEL
- 47 **El cine mexicano en tiempos de acuerdos y tratados internacionales: crisis, transformaciones y continuidades**
Lucila HINOJOSA CÓRDOVA
- 65 **Montañas rusas de gozo vano. Industria cultural, leyes y cine nacional**
Jorge Luis SERRANO
- 77 **Cine chileno y capitalismo neoliberal. Apuntes para una crítica de la economía política de la producción cinematográfica**
Roberto TREJO OJEDA
- 101 **Celso Furtado. Cultura e política cinematográfica**
Anita SIMIS
- 113 **Breve caracterización del Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos como industria cultural**
Hansel Pavel ORO ORO y Dasniel OLIVERA PÉREZ
- 127 **Países de Unasur: exhibición y nuevas pantallas de cine para una producción creciente**
Diego ROSSI
- 147 **Adentro y afuera del multiplex. Los estudios comerciales de audiencias del cine en América Latina**
Juan Carlos VALENCIA y María Alejandra BELTRÁN LÓPEZ
- 165 **2015, condiciones de mercado para la visibilidad de producciones independientes en la industria cinematográfica mexicana**
Andrés BARRADAS
- 183 **A configuração contemporânea da economia criativa do audiovisual no contexto brasileiro**
José Guibson DELGADO DANTAS, Gardia RODRIGUES
- 205 **Hollywood, el copyright y el TPP**
Karina LUCHETTI

223 ENSAYO

- 225 **A notícia e a lógica das sensações: uma contribuição para as teorias do jornalismo**
Leonel AZEVEDO DE AGUIAR y Angela SCHAUN
- 245 **Predicación, verdad y sujeto colonial: genealogías de la obediencia en contexto mapuche**
Patricio LEPE-CARRIÓN
- 261 **La institución de la ciberpolítica: gobernanza y código**
Lucas Emmanuel MISSERI
- 277 **La evolución del derecho a la comunicación ante la emergencia de la ciudadanía digital**
Francisco Javier MORENO GÁLVEZ
- 293 **A fugaz temporada para a leitura do suplemento *Sabático* (2010-2013) e o lugar da literatura na imprensa escrita latino-americana**
Wilson ALVES-BEZERRA

307 INFORME

- 309 **La construcción retórica de la corrupción**
Adriana ÁNGEL
- 329 **El discurso del periódico digital mapuche *Werken.cl* en torno al territorio: una aproximación semiótico-decolonial**
Juan Alfredo DEL VALLE ROJAS y Claudio Andrés MALDONADO RIVERA
- 351 **La narrativa urbana de Popayán (Colombia) en la primera mitad del siglo XX. Entre la hidalguía y el patriciado**
Alexander BUENDÍA ASTUDILLO
- 369 **Contribuições de Eliseo Verón para os estudos de televisão no Brasil**
Beatriz CAVENAGHI, María José BALDESSAR y Cristiane FONTINHA MIRANDA
- 385 **Perspectiva comparada entre iniciativas de comunicación comunitaria de TV en Brasil y España: primeros apuntes**
Adilson VAZ CABRAL FILHO

399 RESEÑAS

Informe



Perspectiva comparada entre iniciativas de comunicación comunitaria de TV en Brasil y España: primeros apuntes

*Comparative Perspective between TV community communication
initiatives in Brazil and Spain: first notes*

*Perspectiva Comparativa entre iniciativas de comunicação
comunitária de TV no Brasil e na Espanha: primeiras notas*

—

Adilson Vaz CABRAL FILHO

Universidad Federal Fluminense, Brasil / acabral@comunicacao.pro.br

—

Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación

N.º 132, agosto - noviembre 2016 (Sección Informe, pp. 385-398)

ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X

Ecuador: CIESPAL

Recibido: 21-05-2015 / Aprobado: 14-09-2016

Resumen

Este artículo se propone investigar cómo se involucran las iniciativas de comunicación comunitaria y sus organizaciones constitutivas en el proceso regulatorio de la digitalización de distintos países, como Brasil y España. Se trata de un estudio de caso comparativo entre los dos países, por las diferencias y similitudes de sus aspectos políticos y culturales que merecen destaque: están en momentos diferentes de la transición hacia la digitalización de la transmisión de TV; cuentan con una estructura diferente y participación de las organizaciones constitutivas de las iniciativas de comunicación comunitaria, y tienen gobiernos distintos y complejos en lo que se refiere a la proximidad con las cuestiones del sector.

Palabras clave: políticas de comunicación; democratización; digitalización; regulación; derechos.

Abstract

This paper aims to investigate the engagement of community communication initiatives and their constitutive organizations in the regulatory process of digitization at different countries like Brazil and Spain. It is a comparative case study between these two countries, their differences and similarities of their political and cultural aspects that need to be highlighted: they're at different moments of the transition to the digitalization of TV transmission; they have different structure and involvement from constituted organizations of community communication initiatives and have different and complex governments in regard to the proximity of community communication questions.

Keywords: communication policies; democratization; digitalization; media regulation; rights.

Resumo

Neste artigo se propõe investigar como se envolvem as iniciativas de comunicação comunitária e suas organizações constitutivas no processo regulatório da digitalização de distintos países como Brasil e Espanha. Trata-se de um estudo de caso comparativo entre os dois países, pelas diferenças e similaridades de seus aspectos políticos e culturais que merecem destaque: estão em momentos diferentes da transição para a digitalização da transmissão de TV; contam com estrutura e participação distintas das organizações constitutivas das iniciativas de comunicação comunitária e têm governos distintos e complexos no que se refere à proximidade das questões desse setor.

Palavras-chave: políticas de comunicação; democratização; digitalização; regulação; direitos.

1. Introducción

Este trabajo¹ intenta comprender cómo las iniciativas de comunicación relativas a la televisión comunitaria buscan apropiarse de los procesos regulatorios y tecnológicos planteados por la transición a la tecnología digital, realizada por completo en España.

Se propone realizar una investigación comparativa entre Brasil y España a partir de un análisis bibliográfico y documental, para identificar similitudes y diferencias relativas a un tema clave para la convergencia de conocimientos en torno a áreas con enfoques complementarios, como la economía política de la comunicación, las políticas de comunicación, la comunicación comunitaria, así como estudios críticos relacionados con las áreas de cibercultura, nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y estudios audiovisuales.

La selección de los casos se justifica por ser dos países que están en diferentes momentos de la transición hacia la digitalización total de la televisión (el apagón analógico en Brasil, inicialmente previsto para 2016, ahora se plantea para 2018), tienen diferente estructura y participación de las organizaciones constitutivas de las iniciativas de comunicación comunitaria y tienen gobiernos distintos y complejos en lo que se refiere a la proximidad con los temas de la comunicación comunitaria.

2. Delimitación del tema y contextualización del objeto

Dada la especificidad del análisis, son necesarias la definición y la delimitación del objeto de este estudio: no se trata de iniciativas de carácter meramente local, sino de actividades que, más allá de la delimitación geográfica, no persiguen fines de lucro o comerciales. Son televisiones de barrio (o conjunto de barrios cercanos) organizadas desde el contexto local, contando, no obstante, con la participación de representantes sociales que caracterizan la diversidad y la pluralidad que se refleja en lo local, pero que se referencia y se relaciona con otros niveles, buscando contribuir al desarrollo local y a la inserción de lo local en el desarrollo de la sociedad.

Dicho objeto de estudio, que aquí se aborda, tampoco está relacionado con la teledifusión por cable o cualquier otro sistema que implique pago mensual o según demanda del espectador, sino que se trata de la ocupación social de un espacio electromagnético, público y administrado por el Estado, pero utilizado por el sector privado o por el Estado en su papel de servicio público. Por lo tanto, en lugar de limitarse a la búsqueda de espacios de circulación de contenidos, se refiere a la disposición para el enfrentamiento por la ocupación de la radiodifusión.

1 Integra la investigación de los estudios de postdoctorado realizada en la Universidad Carlos III de Madrid, de agosto 2012 a febrero 2013, financiada por CAPES / MEC / Brasil en la Universidad Carlos III de Madrid, con n. de proceso 955311-8.

sión electromagnética por parte de la sociedad, a partir del advenimiento de los procesos de digitalización en curso.

Es importante mencionar que la desregulación del sector audiovisual, en marcha en España desde la década de 1990, no solo permitió el desmantelamiento de la prestación del servicio de comunicación de carácter público por parte del Estado, sino que también estableció referencias para una TV local con modos de mercado. En palabras de Ángel Badillo, en el análisis de las televisiones locales en la región de la comunidad autónoma de Castilla y León, se trata de:

[...] modelos de negocio muy similares orientados a la creación de canales autonómicos efectivos de televisión privada estructurados en un modelo de red descentralizada, generada mediante la suma de emisoras locales que consiguen una cobertura territorial superior a la local con las sinergias económico-empresariales, publicitarias y de programación que esto supone (2003, p. 476).

En Brasil, por su parte, la televisión es principalmente de mercado, teniendo, sin embargo, un rol de fortalecimiento de las políticas del gobierno que, a su vez, son propuestas e impulsadas por los empresarios del sector. Además, la configuración de oligopolios privados en la TV brasileña coloca a las emisoras locales de naturaleza comercial en vinculación con redes nacionales de televisión, otro hecho inhibitorio de la pluralidad de los medios de comunicación en el país.

Cada cual a su modo, Brasil y España, como en parte considerable de los países en todo el mundo, establecen mecanismos regulatorios que fortalecen la comunicación como actividad comercial de importancia estratégica para el control social, fomentando y promoviendo la participación de la sociedad a través del consumo de bienes, en general, y de los contenidos periodísticos, publicidad y entretenimiento ofrecidos por estas emisoras, sean de alcance nacional o local.

De este modo, restringen formas de participación de la sociedad organizada que se dispone a apropiarse –de modo social, tecnológico y legal– de estos medios para propagar sus propios contenidos. En el análisis de las leyes en vigor, así como de las prácticas del Estado y sus agencias de regulación en los más diversos países, prácticas similares afectan su existencia cotidiana y llevan a la sociedad a buscar otros modos de propagar sus contenidos y expresar sus manifestaciones culturales.

Esto ocurre a pesar de un historial de manifestaciones de agencias gubernamentales globales y regionales. Como producto de los debates promovidos por Unesco en los años sesenta y setenta del siglo pasado, en los ochenta se divulgaron los resultados del trabajo de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación de la Unesco, el informe “Un mundo y múltiples voces. Comunicación e información en nuestro tiempo”, conocido como Informe MacBride (Unesco, 1980). En él se abordó el desigual flujo internacional de la información, constituyéndose así como marco de la discusión respecto del

derecho a la comunicación como derecho humano, más allá del simple derecho a obtener información.

Casi dos décadas después, la realización de la Cumbre Mundial por la Sociedad de la Información (CMSI), que tuvo su primera etapa en diciembre de 2003 en Ginebra y la segunda en noviembre 2005 en Túnez, rescata los principios establecidos en el Informe MacBride, contextualizándolos en el momento actual de convergencia tecnológica multimedia en red, en el cual las personas se afirman cada vez más como potenciales autores y emisores de contenidos, pero no cuentan con la posibilidad de apropiarse de los medios en lo referido al espacio electromagnético en tiempos de digitalización de la radiodifusión.

Los documentos más recientes de la Unesco y del Parlamento Europeo afirman la necesidad de tener más pluralidad en los medios, entendiendo que los Estados-nación deben comprometerse y no medir esfuerzos para hacerla posible. Así como Argentina y Uruguay, otros países de América Latina, o como Ecuador y Bolivia, están adoptando sistemas de comunicación con tres sectores: estatal, privado y un tercer sector, formado por representantes organizados de la sociedad. Esta comprensión tiene referencia en el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado “Declaración de Principios por la Libertad de Expresión” (OEA, 2000), en el cual se establece que “las concesiones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos, que garanticen igualdad de oportunidades de acceso a todos los individuos”.

También el Parlamento Europeo se manifiesta en este sentido, al trabajar un informe sobre los llamados medios del tercer sector de la comunicación –ni públicos desde el Estado, ni privados desde el mercado, sino “organizaciones sin fines de lucro y responsables en lo referente a la comunidad donde sirven” (Parlamento Europeo, 2009).

Esta concepción está en consonancia con la propuesta elaborada por AMARC –Asociación Mundial de Radiodifusión Comunitaria (2010)–, a través de su plataforma de “Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y en los servicios de la comunicación audiovisual”, que trabaja con la idea de que “los criterios de administración [...] deben asegurar que las frecuencias se asignen en función del interés general y de forma equitativa entre los distintos tipos de prestadores de medios de radiodifusión (pública, comercial y comunitaria) [...]” (AMARC, 2010, p. 43).

En Brasil, el sistema de comunicaciones es mayormente privado, con relativa presencia del sector público-estatal y una participación comunitaria restringida. Hay una ley específica sobre el sector comunitario solamente para la radio, en lo que se refiere a la ocupación del espectro electromagnético. La Ley 9612/98 y su reglamentación posterior son muy restrictivas en relación con la existencia de este tipo de iniciativas en el país: limitan la potencia a 25 watts; restringen el alcance a 1 kilómetro de radio y la distancia entre dos emisoras a 4 kilómetros de radio como máximo; no permiten publicidad, solamente patrocinio bajo la forma de apoyo cultural; no establecen fondos públicos de apoyo,

entre otras limitaciones. La TV no tiene una ley específica para el sector y tampoco encuentra referencias en la ley de radiodifusión comunitaria, que se limita a la radiodifusión sonora.

A pesar de no estar reglamentada y de ser fruto de controversias entre investigadores y militantes de la democratización de la comunicación en el país, esta temática está establecida en el Artículo 223 de la Constitución brasileña, cuando menciona la “complementariedad mutua entre los sistemas privado, público y estatal” (Brasil, 1988), y es ratificada en una de las propuestas de la I Conferencia Nacional de la Comunicación (I Confecom), ocurrida en 2009, que aprobó:

[...] reglamentar el artículo 223 de la Constitución Federal, definiendo los sistemas público, privado y estatal. El primero debe ser entendido como el integrado por organizaciones de carácter público administradas de manera participativa a partir de la posibilidad de acceso universal de los ciudadanos, sus estructuras dirigentes, y sujetas a control social (I Conferencia, 2009, traducción del autor).

Por su parte, la Ley General de Comunicación Audiovisual de España (Ley 7/2010) establece un sistema dividido entre público (estatal) y privado, pero explicita la existencia de un servicio de comunicación audiovisual sin fines de lucro (Artículo 32). También clarifica que “la Administración General del Estado debe garantizar en todo caso la disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios” y que los costos de la explotación anual de los servicios no podrían ser superiores “a 100.000 euros en el caso de los servicios de comunicación audiovisual televisiva y de 50.000 euros en el caso de los servicios de comunicación audiovisual radiofónica”, salvo autorización expresa del gobierno español.

El contraste con la realidad de marginalidad, invisibilidad y sofocamiento de estas iniciativas en ambos países permite que el objeto de estudio que se trata en esta investigación no se entienda como menor o periférico (en relación con su importancia en el sistema general de las comunicaciones), restringido o sin relevancia (por referirse a una parte menor de la población, sin interés en invertir en estas iniciativas), sino comprender que la sociedad reivindica y tiene derecho a un bien común, que es el espacio electromagnético, y que, cada vez más en tiempos de tecnologías de la transmisión digital, con garantía y apoyo de cualquier Estado, este reto podrá ser ejercido sin impedimentos. Además, la comunicación comunitaria, al contribuir al desarrollo local de las poblaciones con las cuales actúa, contribuye también al amplio desarrollo de la sociedad.

Al entender lo social como un tercer sector público, distinto del Estado o del mercado, se vislumbra la posibilidad de su regulación, bajo la forma de lo previamente presentado, como se evidencia en las iniciativas en marcha en Uruguay, Argentina, Venezuela (principalmente en este último, también en relación con las inversiones para viabilizar iniciativas comunitarias, como Vive TV y Catia),

además de Bolivia y Ecuador, teniendo como referencia la propia documentación de la Unesco en consonancia con AMARC.

El desafío no es solamente la regulación de este tercer sector en las legislaciones nacionales, sino también su implementación y monitoreo, para no dar lugar al surgimiento de un subsector privado sin fines de lucro, capaz de reproducir el modo mercantil en un nivel más restringido, ni un subsector público-estatal, cuya viabilidad estaría condicionada a la subordinación a los gobiernos locales o a la autoridad nacional de ocasión (sobre este tema, ver Cabral, 2012).

3. Cuadro de referencias para una perspectiva comparada internacional

La propuesta de este trabajo es establecer un cuadro de referencias para ser aplicado como modelo de análisis de la viabilidad de iniciativas de comunicación comunitaria en TV, partiendo de la regulación general y específica, del funcionamiento del sistema de comunicaciones y del sector específico, incluyendo los mecanismos de viabilidad disponibles en la legislación y puestos en marcha por activistas, “para comprender la situación mundial actual de la digitalización de la radio y la TV, así como sus avances y demandas respecto de la afirmación de la comunicación como derecho humano” (Cabral Filho & Cabral, 2011).

En un primer momento de la formulación de este cuadro, se buscó aplicar el modelo al caso brasileño a través del artículo “Medios de la sociedad civil, derechos a la comunicación y la transición para lo digital en Brasil: estableciendo una estructura analítica para una perspectiva comparada internacional”.²

La propuesta aquí presentada consiste en comparar las observaciones iniciales de la investigación con base en España, relacionándolas con el caso brasileño y buscando identificar sus similitudes y diferencias, sus avances y limitaciones. Se trata, por lo tanto, de ofrecer una investigación de base para el análisis en otros países, que también sea útil para las perspectivas internacionales comparadas sobre cómo estos cambios se pueden comprender como oportunidades para mejorar y (r)establecer iniciativas comunitarias de transmisión mediática, teniendo en consideración los nuevos desafíos de la digitalización de la radio y la TV.

Según el artículo mencionado (Cabral Filho & Cabral, 2011),

Este cuadro intenta responder preguntas generales como:

¿Qué nuevas posibilidades para las iniciativas de difusión basadas en las personas/ las comunidades está ofreciendo la transmisión de la TV y radio digital?

¿Qué incrementos están siendo producidos por activistas en las comunidades y otros grupos para aumentar la apropiación social de la transmisión digital?

² El artículo fue inicialmente escrito con la investigadora Eula Dantas Taveira Cabral, presentado en la Conferencia de IAMCR de 2010 y publicado posteriormente en la *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*.

¿Cuál es el rol del Estado en la disposición de empoderar a las personas para conducir tales iniciativas en la programación, la producción, la gestión de emisoras y la participación política?

¿Cómo el Estado u otros agentes tratan el financiamiento y otros tipos de apoyo a estas iniciativas?

Y parte de seis grandes tópicos para la construcción del presente cuadro:

País			
Legislación		Sustentación	Rol del Estado
¿Cuál?	(marcos legales, características)	(fondos específicos, publicidad)	¿Fomenta? / ¿Regula? / ¿Monitorea? / ¿Hay apoyo financiero? / ¿Capacita?
¿Cómo?	(libre - autorizada - no permitida)		
Participación social		Funcionamiento	Amplitud
¿En la gestión? / ¿En la programación y producción?		¿Potencia? / ¿Red? / ¿Qué frecuencias?	¿Alcance? ¿Oportunidades?

Para el análisis comparativo con el caso español, el cuadro de referencia generado fue completado de la siguiente forma:

Brasil			
Legislación		Sustentación	Rol del Estado
¿Cuál?	Decreto 5820/2006; Portaria 189/2010 y Ley 12485/2011.	Fondos específicos y limitados, en forma de recursos humanos, infraestructura y financiamiento a través de convocatorias provenientes de diversas fuentes (más relacionadas con la TV). Patrocinio en forma de apoyo cultural.	Responsable del canal, orienta formación del consejo, establece líneas generales de programación y producción.
¿Cómo?	En la TV permite el Canal de la Ciudadanía.		
Participación social		Funcionamiento	Amplitud
Envío de contenidos solicitados, pero no hay deliberación específica para los canales de la ciudadanía.		Canales de la Ciudadanía van a ocupar el UHF alto (canales 60 a 69).	Un canal por ciudad, menos de 80 canales, donde ya existe TV por cable ya están siendo habilitados. Pocos son realmente comunitarios.

4. Primer análisis: política brasileña

La Ley 8977/95 se relaciona solamente con el sistema por cable y establece como obligatorio un canal comunitario en los paquetes de programación de las operadoras, a cargo de organizaciones de la sociedad en las respectivas áreas de concesión. Subutilizados por la sociedad organizada, son terreno de arbitrariedades políticas y/o comerciales diversas: de poco más de 5500 ciudades de Brasil, menos de 300 tienen TV por cable y, de estas, menos de 80 cuentan con el canal comunitario en el paquete de canales ofrecido a la población.

El Decreto 5820/2006 trata las definiciones iniciales de la TV Digital Terrestre en Brasil y establece la existencia del Canal de la Ciudadanía, a cargo del Estado. La Portaria 489/2012, reelaborada por el Ministerio de las Comunicaciones, establece directrices para el Canal de la Ciudadanía, asociando su implementación en las ciudades a la existencia de un Consejo de Comunicación en cada ciudad, que recibe del Ministerio la responsabilidad de su gerencia; la Ley 12485/2011 se ocupa de la regulación integral de los sistemas de TV por suscripción (cable o satélite).

No hay determinación de fondos público-estatales de ayuda para los canales comunitarios, solo convocatorias eventuales de diversas fuentes de apoyo que no pueden hacer publicidad, únicamente patrocinio como apoyo cultural, sin manifestación de ningún tipo de contenido publicitario. El Estado monitorea las concesiones pero es el Congreso Nacional (Diputados y Senadores) quien las aprueba.

Así, fue posible responder a las preguntas iniciales con la siguiente formulación:

- los espacios de transmisión de contenidos están significativamente restringidos y desatendidos en Brasil, a pesar del potencial aumento de posibilidades de transmisión y de la consecuentemente esperada pluralidad de los medios;
- frente a esta política de asfixia, manifestada en el modo en que se ejerce la legislación en la práctica, los implicados en las iniciativas de comunicación comunitaria ponen más esfuerzos en hacer viables sus iniciativas que en pensar la transición a lo digital. Será, sin embargo, una discusión inevitable, con el cambio a lo digital prorrogado definitivamente para 2018;
- el Estado podría fomentar el sector no comercial y no estatal, no solo como regulador y fiscal, sino con apoyo financiero y capacitación, en lugar de omitir y restringir formas de sustentación de los medios. La sociedad necesita reivindicar ese deseado cambio de rol. Por otro lado, los últimos gobiernos brasileños vienen descentralizando el presupuesto de la propaganda oficial para la inserción de propaganda local, imponiendo, sin embargo, la transmisión de campañas políticas en el horario electoral gratuito de las iniciativas comunitarias.

Cabe, por último, una nota relativa a un aspecto más general del sistema de comunicación en el país, sobre el sentido de preservación de los medios comerciales brasileños, que los lleva a ocupar espacios en los más diversos niveles para no perder legitimidad de inserción en la sociedad: acciones conjuntas locales, de *merchandising* social, y también la búsqueda de nuevos públicos-objetivo (religiosos, luchadores profesionales de MMA –*mixed martial arts*– o televentas).

4. Una primera mirada al caso español

España es un país con fuertes contrastes regionales, que se distingue de Brasil por tener un mayor equilibrio económico y político, lo que permite la existencia de una federación descentralizada de comunidades autónomas. Los niveles superpuestos de organización bajo la forma de ciudades, provincias y comunidades autónomas contribuyen, aunque también establecen desafíos o *impasses*, en lo que se refiere a la implementación de políticas de comunicación en el país.

La Ley General de Comunicación Audiovisual funciona como el marco regulatorio del sector, incluyendo diversas áreas como televisión y radio (abierta, por suscripción y móvil); sistemas abiertos, codificados y de pago; medios comunitarios sin fines de lucro, así como se encarga de las formas de organización y actuación de las compañías en relación al Estado, de la regulación a través de la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones y de la digitalización de la radiodifusión sonora terrestre, entre otros aspectos relevantes.

A pesar de la visibilidad de los temas manifiestos en la regulación, es motivo de críticas por parte de los investigadores de los estudios críticos de la comunicación la ausencia de instrumentos como el de la amplitud de las licencias y de procedimientos claros para la adquisición de las concesiones, y también la mención de los fondos públicos gubernamentales de apoyo a las iniciativas comunitarias de comunicación, capaces de garantizar el amplio derecho a la comunicación y, más adelante, la práctica regulatoria para los gobiernos en las más diversas instancias.

Miriam Meda González (2010, p. 42) señala que existe mayor disposición para “establecer restricciones e impedimentos al desarrollo de los medios de comunicación ciudadanos y sin ánimo de lucro que para facilitar el ejercicio del derecho humano a la emisión (y no solo recepción) de información”. La Ley General es llamada por la autora, en consonancia con organizaciones sociales españolas del campo de la democratización de la comunicación, como Ley UTECA –en referencia a la Unión de Televisiones Comerciales Asociadas, la asociación empresarial del sector en España– por la proximidad de sus intereses con el texto final de la norma. La ley parte de un concepto de comunicación más próximo al mercado ‘audiovisual’ que a su comprensión como derecho humano básico, al igual que las regulaciones de algunos países en Europa y América Latina, y de acuerdo con recomendaciones de agencias multilaterales, como

la ONU y la Unesco, a partir de documentos firmados por los países miembros, entre los cuales está la propia España.

Para Ángel Badillo,

El surgimiento y la potencialidad de crecimiento de las industrias del hipersector de la información y de la comunicación han impregnado buena parte de las políticas públicas en el área del audiovisual y las telecomunicaciones, orientándolas hacia la competencia y hacia la creación de sectores poderosos capaces de competir en una economía de carácter cada vez más globalizado (2003, p. 19).

Este movimiento fue capaz de alcanzar las televisiones de carácter local, llevándolas al concepto de televisiones de proximidad, más allá de restringir su dimensión política y sus formas de sustentación. Nada sorprendente, por lo tanto, en la tentativa de restricción del funcionamiento de los medios comunitarios sin fines de lucro a la inviabilidad económica y regulatoria por parte de la Ley General de la Comunicación Audiovisual. Por otra parte, el autor aborda las iniciativas de carácter local, pero con fines de lucro, en la región de Castilla y León, que posibilita la comprensión de los movimientos políticos de estas iniciativas, más allá de los agentes privados del alcance nacional.

Al relacionar teoría y praxis de la televisión alternativa en perspectiva comparada entre España, Estados Unidos y Venezuela, Chiara Sáez Baeza (2008, p. 185) identifica un cambio en el conjunto de la reglamentación legal que transformó el espacio local “en un espacio del conflicto, en el cual la evidencia va a demostrar que los principales beneficiados fueron los grupos de la comunicación y no necesariamente los proyectos centrados en el desarrollo local y la sociedad civil”. Esta visión consolida y amplía exactamente la idea de que la reglamentación está delineada para favorecer al mercado mientras que, inclusive en el ámbito local, las oportunidades de participación de la sociedad son cada vez más restringidas.

Un análisis de las iniciativas locales en tiempos de TV Digital Terrestre fue elaborado por Raquel Vinader Segura (2010), demostrando cómo la digitalización de las TV contribuyó a la propia normalización del sector (pp. 12-13), en el contexto de una política que ha servido más para obstaculizar, y hasta imposibilitar, canales locales en diversas regiones del país. La simple inexistencia de convocatorias para la entrega de concesiones para TV digitales terrestres locales, además del cierre arbitrario –a través de lo económico, lo legal y la fuerza– de los canales que ya habían consolidado una historia significativa al lado de las comunidades con las que actuaban, son algunos ejemplos de los impedimentos encontrados.

Cabe destacar que estos trabajos son tres tesis de doctorado (de Badillo, de Sáez Baeza y de Segura) y una disertación de maestría (de González) relativamente recientes, que muestran una creciente preocupación por el tema, así como la maduración de investigaciones en profundidad en el área, pese a que

evidencian cuánto todavía hay que caminar en la legitimación de este conjunto de temas en relación a las investigaciones críticas en el campo comunicacional, aunque la bibliografía trabajada aquí no agote el volumen más amplio de producciones en este sector.

La AMARC, a nivel mundial, y la Red de Medios Comunitarios de España (ReMC), a nivel nacional, son organizaciones recurrentemente citadas en referencia a la movilización de la sociedad civil en el caso español. Más allá de la formulación de principios para una legislación democrática en el sector, AMARC es una organización de alcance mundial, que intenta elaborar sus propuestas de modo articulado con las regiones en las que actúa. La ReMC, por su parte, actúa en el proceso de democratización de la comunicación española, en “acontecimientos y dinámicas que tengan lugar tanto en medios comunitarios locales de diversas procedencias como en redes autónomas, así como actuaciones directas llevadas a cabo con motivo de procesos legales audiovisuales” (ReMC, 2012).

Otro aspecto para profundizar en esta investigación es el acompañamiento en la vida cotidiana de las iniciativas de comunicación comunitaria, puesto que –más allá de la existencia de la legislación– la práctica regulatoria toma formas propias, relacionadas con los agentes políticos actuantes, de la misma forma que el poder-hacer y la disposición de luchar por espacios legítimos junto a las autoridades y a la sociedad.

En este sentido, los acontecimientos siguientes llaman especial atención:

- el cierre de las emisoras TeleK, de Vallecas, y del Canal 33, por iniciativa de Esperanza Aguirre mientras era presidenta de la Comunidad de Madrid, en 2012, en un acto arbitrario por la ausencia de fundamento jurídico y por la actitud en sí misma;
- el cambio de la frecuencia del canal 33 (de 33 UHF a 45 UHF), con la entrada de TVE en la misma frecuencia inicialmente destinada a ellos, generando costos derivados de la adquisición de la infraestructura necesaria para la adecuación del canal;
- y, por fin, la amplia indignación respecto a la convocatoria de concursos para otorgar canales de TV Digital Terrestre, que privilegió a los grupos privados sin tener en consideración a los medios comunitarios sin fines de lucro, que, a pesar de la materialidad legal, no tienen cómo sustentarse jurídicamente, pues:

[...] las autonomías alegan que para que ellas puedan destinar licencias a los medios comunitarios los planes técnicos han de contemplar paquetes específicos para este tipo de iniciativas ciudadanas, pero en la teoría no hay ningún impedimento legal que no les permita destinar cualquier licencia prevista en dichos planes a medios de comunicación que no sean necesariamente comerciales (González, 2010, p. 40).

Los análisis elaborados por los investigadores hasta el momento indican que la Ley General de la Comunicación Audiovisual no clarifica espacios y oportunidades para la comunicación comunitaria, si bien evidencia su existencia en el artículo 32, en el cual se establecen algunas condiciones que debemos destacar:

- las entidades prestadoras de estos servicios deberán justificar la procedencia de sus fondos, así como el desglose de gastos e ingresos, si los hubiere (Art. 32 par. 6);
- la autoridad audiovisual establecerá un sistema de evaluación de gestión financiera y un registro específico para el depósito de su memoria económica (Art. 32 par. 6);
- las entidades titulares de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro deberán acreditar el pago de cuantos derechos, cánones o tasas, se deriven de su actividad (Art. 32, par. 7).

Estos temas merecen ser más detallados en relación a las iniciativas de comunicación comunitaria y sus agentes; las organizaciones sociales que actúan en la construcción de una política más democrática de la comunicación; las autoridades que legislan y que ejercen las leyes relativas al sector y los investigadores que buscan comprender y señalar perspectivas consistentes respecto al sector. De esta forma, no se opta por trabajar con reflexiones finales en este artículo, precisamente por ser presentados los instrumentos del análisis que necesitan ser trabajados en la realidad contemporánea de España, Europa y otros países. Sin embargo, cabe señalar que las dinámicas reguladoras establecen modos distintos de conducta por parte de los Estados, que incluso se transforman con el tiempo, lo que demanda la continuidad del análisis acerca de las políticas nacionales de comunicación comunitaria.

Referencias bibliográficas

- AMARC. Asociación Mundial de Radios Comunitarias (2010). *Principios para garantizar la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión y los servicios de comunicación audiovisual*. Disponible en <http://bit.ly/2eXzyUV>.
- Badillo, A. (2003). La desregulación de la televisión local en España: el caso de Castilla y León. Tesis publicada en 01/04/2003. Disponible en <http://bit.ly/2fetafB>.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Cabral Filho, A.V. & Cabral, E.D.T. (2011). Mídia da sociedade civil, direitos à comunicação e a transição para o digital no Brasil: estabelecendo uma estrutura analítica para uma perspectiva comparada internacional. *Revista Brasileira de Políticas da Comunicação*, v. 1, pp. 1-14, 2011. Disponible en <http://bit.ly/2eXyjoC>.

- Cabral Filho, A.V. (2012). Nem privado nem estatal: a ideia de público como um sistema de comunicação. *Revista eCOMPÓS*. Brasília, v.15, n° 1, ene./abr. Disponible en <http://bit.ly/2eOZ69e>.
- Meda González, M. (2010). La Ley UTECA y el Tercer Sector de la Comunicación: comparativa internacional de las fallas de la legislación española audiovisual y respuesta de la sociedad civil. Disertación de Master. Universidad de Valladolid. España. Disponible en <http://bit.ly/2eiSXyi>.
- OEA (Organização dos Estados Americanos) (2000). *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão*. Disponible en <http://bit.ly/2eiTkJp>.
- Parlamento Europeo (2009). *Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2008, sobre los medios del tercer sector de la comunicación (TSC)*. Disponible en <http://bit.ly/2feupLV>.
- ReMC - Red de Medios Comunitarios de España (2012). Red de Medios Comunitarios de España. Artículo de Wikipedia. Disponible en <http://bit.ly/2feswPp>.
- Sáez Baeza, C. (2008). Tercer sector de la comunicación, Teoría y praxis de la televisión alternativa. Tesis doctoral. Disponible en <http://bit.ly/2dP3Bk6>.
- Segura, R.V. (2010). La TDT en la comunidad de Madrid: motor del cambio de las televisiones locales. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en <http://bit.ly/2fewkjB>.
- Sousa, H. et al. (2012). *A regulação dos media na Europa dos 27*. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, Braga. Disponible en <http://bit.ly/2eP7kyo>.
- Unesco (1980). *Um Solo Mundo, Voces Múltiples - Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*. Unesco. Disponible en <http://bit.ly/1khDkaZ>.