



# Chasqui

Revista Latinoamericana  
de Comunicación

129  
agosto-nov. 2015

## Comunicación e integración desde el Sur



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

*Anabel CASTILLO BASTIDAS*

CIESPAL, 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*

UCT/ UFRO, 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

**Elíseo 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

**Cecilia 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](http://www.ciespal.org)

[www.revistachasqui.org](http://www.revistachasqui.org)

[chasqui@ciespal.org](mailto:chasqui@ciespal.org)

ISSN: 1390-1079

e-ISSN: 1390-924X

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

#### **Diseño editorial**

André Maya Monteiro

#### **Corrección de textos**

Guillermo Maldonado

#### **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 ecuatoriano, 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 **La Utopía de la Comunicación. Una mirada desde América Latina**  
Francisco SIERRA CABALLERO

## **15 TRIBUNA**

- 17 **Los lugares incómodos (o las deudas-desafíos de las carreras de Comunicación)**  
María Cristina MATA

## **37 MONOGRÁFICO**

### *Comunicación e Integración desde el Sur*

- 39 **Introducción**  
Carlos DEL VALLE ROJAS
- 41 **El país que no cabe. Políticas de acceso ciudadano a sistemas públicos audiovisuales en Sudamérica**  
Daniela Inés MONJE
- 61 **La ilusión del cuarto poder en Kenia: de los medios convencionales a las redes sociales**  
Sebastián RUIZ-CABRERA
- 77 **¿Hasta dónde alcanza la reforma constitucional en telecomunicaciones de México?**  
Enrique de Jesús QUIBRERA MATIENZO
- 95 **Repensando las regulaciones de internet. Análisis de las tensiones políticas entre no-regular y re-regular la red-de-redes**  
Ariel VERCELLI
- 113 **Celular de Guerrilha: usos subversivos da tecnologia móvel no Brasil**  
Adriana BRAGA y Robert LOGAN
- 129 **Palabra de abundancia: saberes indígenas que fortalecen diálogos interculturales de derechos humanos en la Amazonia colombiana**  
Alvaro Diego HERRERA ARANGO
- 147 **Participación social en medios de comunicación alternativos y redes sociales: Elementos para la acción gubernamental**  
Abraham Allec LONDOÑO PINEDA, Oscar Alonso VÉLEZ ROJAS y Cesar Alonso CARDONA CANO
- 165 **Produção televisual em rede e integração cultural latino-americana na TAL**  
Michele DACAS y Simone Maria ROCHA
- 181 **Prácticas de activismo audiovisual con objetivo de integración social: el caso del colectivo Cine sin Autor (CsA)**  
Ana María SEDEÑO VALDELLÓS

- 93 **Divulgação científica em La Propaganda Rural: antecedentes da formação prescritiva do discurso no Uruguai disciplinado**  
 Phillipp DIAS GRIPP, Juan Francisco Xavier ALVEZ y  
 Ada Cristina MACHADO SILVEIRA
- 113 **Produção televisual em rede e integração cultural latino-americana na TAL**  
 Michele DACAS y Simone Maria ROCHA

## **211 ENSAYO**

- 213 **O testemunho midiático como figura de historicidade: implicações teórico-metodológicas**  
 Bruno SOUZA LEAL y Elton ANTUNES
- 229 **El consumo: forma de identificación socio-comunicativa hegemónica en el marco del capitalismo como religión**  
 María Eugenia BOITO
- 249 **Elos entre a Folkcomunicação e o Funcionalismo**  
 Iury PARENTE ARAGÃO
- 265 **De la columna a la información corta móvil: análisis de los géneros periodísticos en los j-blogs políticos de Brasil y España**  
 Juliana COLUSSI RIBEIRO
- 285 **A percepção de jornalistas sobre as mudanças climáticas: um estudo inicial no jornal *Gazeta do Povo***  
 Eloisa BELING LOOSE y Myrian Regina DEL VECCHIO DE LIMA

## **301 INFORME**

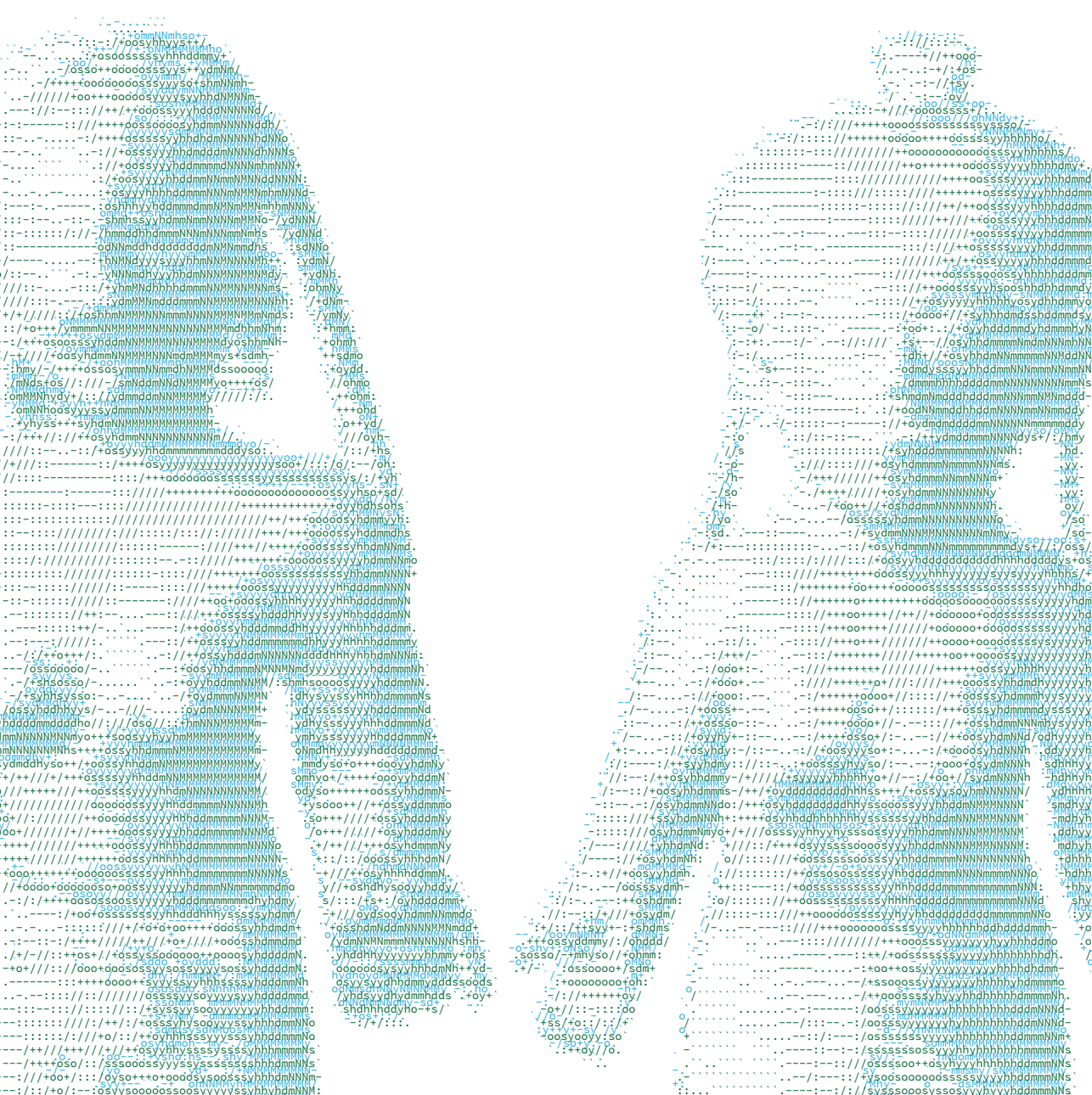
- 303 **Irrupción simbólica en el movimiento social mapuche. Una panorámica de su producción audiovisual**  
 Andrés PEREIRA COVARRUBIAS
- 325 **As narrativas colaborativas nos protestos de 2013 no Brasil: midiatização do ativismo, espalhamento e convergência**  
 Maria Clara AQUINO BITTENCOURT
- 345 **Competencias y formación del periodista en Brasil: pensar a partir de nuevas metodologías de enseñanza**  
 Ana Carolina KALUME MARANHÃO y Daniela FAVARO GARROSSINI
- 363 **Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad**  
 Vicente BARRAGÁN ROBLES, José Manuel SANZ ALCÁNTARA y Rafael ROMERO
- 381 **Un enfoque del audiovisual etnográfico hacia el desarrollo y la inclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes de Centroamérica**  
 Luis BRUZÓN DELGADO

## **401 RESEÑAS**

## **437 ÍNDICE DE AUTORES**



# Monográfico



# **El país que no cabe. Políticas de acceso ciudadano a sistemas públicos audiovisuales en Sudamérica**

*The country that does not fit. Policies of citizen access to public audiovisual systems in South America*

*O país que não cabe. Políticas de acesso dos cidadãos aos sistemas audiovisuais públicos na América do Sul*

---

**Daniela Inés MONJE**

---

*Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*  
*N.º 129, agosto - noviembre 2015 (Sección Monográfico, pp. 41-59)*  
*ISSN 1390-1079 / e-ISSN 1390-924X*  
*Ecuador: CIESPAL*  
*Recibido: 03-08-2015 / Aprobado: 04-11-2015*

## Resumen

Este artículo propone una lectura comparativa entre siete países de Suramérica que han producido durante la última década modificaciones en sus sistemas de medios, haciendo lugar a la creación o emergencia de medios estatales o públicos según los casos. En la búsqueda de identificar rasgos propios de un potencial modelo latinoamericano de medios públicos, nos interesó particularmente indagar sobre las políticas de acceso ciudadano que cada sistema nacional propone como vía para una mayor pluralidad de voces y un incremento en los modos de participación. Trabajamos considerando tres variables: financiamiento, contenidos y control de estos medios por parte de la ciudadanía. Los resultados indican que el proceso es inconcluso y que pese a los avances registrados en algunas áreas, existe una fuerte dependencia estatal-gubernamental y el acceso ciudadano no se ejerce plenamente.

**Palabras clave:** Medios de comunicación; público; ciudadanía; legislación; comparación.

## Abstract

This article proposes a comparative reading on the changes in media systems that were conducted in seven countries in South America in the last decade which makes possible a creation or re-emergency of state or public media. In seeking to identify traits of a Latin American model of public media, we were particularly interested in analysing public access policies that every national system proposes as a way for greater plurality of voices and increased participation modes. We work considering three variables: funding, content and control of the media by citizens. Results show a scrappy process and that despite progress in some areas, there is a strong state dependence of public media and public access are not fully exercised.

**Keywords:** Media; public; citizenship; legislation; comparison.

## Resumo

Este artigo propõe uma leitura comparativa sobre as mudanças nos sistemas de mídia que foram realizados em sete países da América do Sul na última década, que possibilita a criação ou re - emergência dos meios de comunicação estatais ou públicas. Na tentativa de identificar traços de identidade de um modelo de mídia pública latino-americana, estamos particularmente interessados investigar as políticas de acesso público propõe que cada sistema nacional como um caminho para uma maior pluralidade de vozes e modos de participação cidadã. Trabalhamos considerando três variáveis: o financiamento, conteúdo e monitoramento dos meios de comunicação pelos cidadãos. Os resultados mostram um processo inacabado, e que, apesar dos progressos em algumas áreas, há uma forte dependência da mídia pública do Estado, e acesso dos cidadãos não está plenamente exercido.

**Palavras-chave:** Mídia; publico; cidadania; legislação, comparação.

*E: ¿A qué se puede llamar hoy en día televisión pública?*

*JMB: La privatización de la televisión en América Latina se ha reforzado de una forma tan fuerte y tan, permítaseme el adjetivo, perversa, que el término televisión pública ya no puede referirse solo a la televisión cultural. La televisión pública, en este momento lo que nombra es todo el país que no cabe en la televisión privada'*

## **1. Contexto histórico y claves de lectura**

Los medios públicos audiovisuales en América Latina representan un interrogante que no admite una sola respuesta. Su emergencia o recreación a partir de la primera década de la nueva centuria difícilmente pueda comprenderse por fuera del momento histórico político que se vivió en el subcontinente en estos años y que hizo posible definir explícitamente a los sistemas mediáticos como actores políticos poniendo en crisis las mediaciones de las que participan en los sistemas democráticos contemporáneos. Con una estructura de propiedad altamente concentrada por el sector privado lucrativo (Mastrini & Becerra, 2009; Becerra & Mastrini, 2006) y un sector privado no lucrativo que subsistió por décadas en situaciones que fueron de la marginación a la exclusión, los medios públicos audiovisuales aparecen como una zona de vacancia que no es sencillo ocupar.

Ante la pregunta sobre si es posible pensar en un “modelo latinoamericano” de televisión pública coincidimos con Varela en cuestionar los dos supuestos fuertes desde los que habitualmente se construyó la historia de estas televisoras: o considerándolas como un mal remedo de la televisión comercial norteamericana o, sosteniendo que para constituirse como tales deberían reproducir el servicio público europeo, que por otra parte se encuentra en crisis desde hace años. En efecto, si bien América Latina no acredita una cultura o una tradición en medios públicos esto no implica por ejemplo que el Estado no haya gestionado medios desde los inicios de la radiodifusión. Muy por el contrario, los casos de Chile, Colombia, Venezuela y Argentina indican que “los primeros canales de televisión fueron emprendimientos del Estado” (Varela, 2013, pp. 55-57). Esta particularidad, sumada al hecho de que en general los medios estatales desarrollaron dinámicas de apoyo y acuerdo con el sector lucrativo y que, en una gran proporción, fueron gestionados por los gobiernos de turno como órganos de propaganda oficial (Mastrini, 2010) delinea una identidad compartida, y sin embargo no generalizable a todos los países<sup>2</sup>. Si ponemos el acento en las televisoras estatales, podemos agregar además que estos medios se desarrollaron en general de un modo subsidiario en relación al sistema lucrativo, y que no tuvieron entre sus objetivos participar de un sistema competitivo. En cambio, el análisis histórico evidencia una situación de automarginación (en ocupación del espectro y en índice de

1 Entrevista a Jesús Martín-Barbero. *Revista Infoamérica* N° 3-4, 2010, p. 121.

2 Son conocidas en este sentido las excepciones de Chile y Colombia. Pueden consultarse sobre el punto Arroyo, Becerra, García Castillejo & Santamaría (2013), Becerra (2015).

audiencias), con pantallas “frías”, caracterizadas por programaciones de tipo culturalista o educativo, o por formatos propios de las televisoras comerciales pero de baja factura técnica.

De todos modos el arco de los medios públicos no se agota en aquellos que gestiona el Estado. La radiodifusión educativa en Brasil, es definida como pública, y aunque una ley no lo formaliza por el momento, también el sector comunitario integra el sector ampliado de lo público (que se distingue del Estatal y del privado<sup>3</sup>). En otros casos como el argentino las universidades públicas, los pueblos originarios y hasta la Iglesia Católica constituyen desde hace ya unos años el sector de medios públicos. De modo que el mapa es diverso y móvil y no guarda en principio una relación simétrica con ninguno de los sistemas mundiales de referencia.

Desde el inicio de esta centuria, se registra en varios países de América Latina, un giro en las políticas, las regulaciones y las prácticas vinculadas al sistema de medios –las que por cierto se inscriben en un horizonte mayor de transformación social y política<sup>4</sup>– que cuestiona y busca transformar una estructura de medios concentrada por el sector lucrativo, proponiendo como alternativa una mayor pluralidad de voces y presencias en el espacio audiovisual, el ingreso de actores antes excluidos o marginados, la definición de actores nuevos y, en esta estela, la creación de medios públicos o de emisoras estatales –según los casos– que buscarán disputar sentidos, audiencias y relatos a los medios tradicionales pero que, fundamentalmente, en el caso de las emisoras estatales conlleva “el enfrentamiento entre los principales grupos de medios y distintos gobiernos” (Becerra, 2015, p. 94).

Esta caracterización elemental es en la práctica y en la articulación de las políticas en extremo compleja. Uno de los postulados base en todos los casos ha consistido en definir explícitamente a la comunicación audiovisual como un derecho humano y no como una mercancía. Algunas de las nuevas legislaciones así lo explicitan señalando que la comunicación es la superficie en la que se materializa el derecho humano a la libertad de expresión<sup>5</sup>.

Entre los rasgos novedosos que pueden extenderse a las políticas de medios en América Latina coincidimos con Becerra en que alcanzan:

*A gobiernos de orientación ideológica muy diferente [y que] en general se asiste a una original incursión en un territorio que representaba un verdadero tabú en la historia regional: la intención de modificar el sistema comercial de medios a través de una operación simultánea de producción de nueva regulación y de injerencia del gobierno como importante operador comunicacional. (2015, p. 100)*

3 Esta distinción se realiza en la nueva constitución de 1988.

4 Al respecto pueden consultarse Arroyo et. al. (2013), De Moraes (2013), Monje (2013), Becerra (2015).

5 Pueden consignarse por ejemplo las nuevas legislaciones sobre Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina y Uruguay, la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador o las nuevas constituciones de Brasil, Paraguay, Bolivia y Ecuador.

Claro que ni las regulaciones, por virtuosas que sean, ni la participación de los gobiernos como operadores comunicacionales, terminan de constituir a un sector de medios públicos como tal. Si se revisan los documentos producidos en organismos internacionales tales como Unesco (2006) y OEA (2000; 2010) en relación a libertad de expresión y servicio público puede deducirse que el componente clave, aquello que produce un giro diferencial, luego de que ciertos requisitos indispensables –tales como la independencia económica y política, el pluralismo y la actividad sin fin de lucro– han sido garantizados, es el acceso ciudadano a estos medios. Un desafío central para América Latina, toda vez que el acceso a medios por parte de la ciudadanía ha sido durante mucho tiempo una bandera de la sociedad civil más vinculada al sector comunitario, o no lucrativo, que a los medios públicos.

“Lo más importante para que funcione un medio público no es la ley, no es el financiamiento, no es la parabólica, ni siquiera es la cámara de televisión o el micrófono, lo más importante es que la ciudadanía comprenda el concepto de lo público” afirmaba en una reciente conferencia Augusto Dos Santos, ex Ministro de Comunicaciones de Paraguay (Dos Santos, 2013), colocando así en el centro de la escena una discusión necesaria y pendiente sobre los medios públicos en América Latina y su vínculo con la ciudadanía. En esta línea, tal como lo ha planteado Lowe para el caso europeo, en América Latina los medios públicos “deberían asumir el papel de ayuda a los ciudadanos. Ofreciendo servicios que permitan a los individuos explorar una variedad de temas para mejor entender el mundo que les rodea y poderse desarrollar en él con plenitud, al tiempo que puedan canalizar sus inquietudes y participar de manera activa en la esfera social y política” (Lowe, 2008 citado en Arroyo *et al.*, 2013, p. 166).

Por su parte Martín-Barbero analiza este vínculo en relación al control ciudadano sobre los medios públicos afirmando que la defensa de la televisión pública debe regirse por los parámetros definidos por UNESCO en 2006 donde se distingue claramente televisión privada, televisión estatal y televisión pública. “La pública –enfatisa– no es ni estatal, ni privada. Es una cosa basada en el control ciudadano. Con dinero público, porque nunca es más público que cuando es ciudadano” (2010, p. 123).

## **2. El acceso ciudadano a medios públicos en una perspectiva comparada**

La convocatoria al ciudadano como principal artífice en los medios públicos, puede leerse como parte de una disputa de sentidos que emana de una articulación entre las demandas de los movimientos sociales y formas tradicionales más representativas. Es lo que Chantal Mouffe (Mouffe & Errejón, 2015) ha caracterizado como movimientos populistas de izquierda.

Los populismos de izquierda que se han constituido en los últimos 15 años en América Latina, han actuado de modos muy diversos con relación al diseño de políticas de comunicación y de regulaciones, y en cuanto al diálogo y al trabajo con los movimientos sociales que han alimentado en gran medida las disputas por la ampliación de los derechos de libertad de expresión e información. Con relación a los medios públicos en particular, existen al menos siete países en el subcontinente suramericano que han producido transformaciones regulatorias y políticas en los últimos años; las cuales impactaron en la transformación de sus estructuras de medios en general y en los medios públicos o estatales –según los casos– de modo particular. Ellos son Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Aun cuando proponemos una lectura enfocada en los casos nacionales, es posible leerlos en una perspectiva regional produciendo subagrupaciones: por ejemplo en los casos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay<sup>6</sup> –socios fundadores del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el plano regional– encontramos gobiernos que fluctúan entre la defensa de la inclusión social y políticas económicas que atienden los intereses del mercado. Y por otra parte gobiernos como los de Bolivia, Ecuador y Venezuela –los que en el plano regional integran la Comunidad Andina de Naciones (CAN) –, que asumen una concepción similar de Estado configurando un eje de poder nacionalista, antiliberal y de izquierda (De Moraes, 2011, p. 30).

En tanto se trata de experiencias complejas, y dada la extensión de este artículo propongo abordar comparativamente los casos nacionales a partir de tres variables: cambios regulatorios, conformación del sector de medios públicos –estatal y no estatal– y políticas de acceso ciudadano en las que se abordan aspectos referidos al control de estos medios, su financiamiento y las políticas de contenidos que proponen.

## 2.1 Variable 1: Cambios Regulatorios<sup>7</sup>

1) Argentina sanciona en 2009 la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, una norma de carácter progresista que buscará desconcentrar el mercado y de modo concomitante generar pluralismo. Define diferentes sectores para la prestación de los servicios audiovisuales: privado lucrativo, privado no lucrativo, público estatal<sup>8</sup> y público no estatal<sup>9</sup>. Paralelamente crea un sistema de televisión digital abierto y de acceso gratuito que se concentra en el desarrollo de la televisión digital pública a partir del desarrollo de infraestructura de

6 Tomando en cuenta para este caso el período por el cual se extiende la presidencia de Fernando Lugo, es decir desde 2008 a 2012.

7 Se incluyen cambios regulatorios vinculados a modificaciones sustantivas en la estructura de medios, y en particular a los medios públicos (estatales o no estatales) acontecidos en los últimos 15 años.

8 Integran este sector los medios gestionados por el Estado nacional y Estados provinciales y municipales, las universidades públicas nacionales e instituciones educativas públicas.

9 Integran este sector pueblos originarios e Iglesia Católica en virtud de definiciones preexistentes sobre su estatus de sujetos públicos no estatales.

conectividad en todo el territorio nacional, producción de contenidos, creación de nuevas señales y distribución gratuita de tecnologías de acceso.

2) Brasil por su parte posee una regulación dispersa en materia audiovisual y de telecomunicaciones, y no ha logrado sancionar la Ley de Medios de Comunicación Democráticos –debatida intensamente por la sociedad civil organizada y que registra antecedentes en la CONFECOM 2009 y luego en instancias públicas tales como la campaña “Para expresar la libertad”. Actualmente basa su regulación en la Ley de Telecomunicaciones N° 9472/97 y con relación a la radio y la TV en las disposiciones fijadas por el antiguo Código Brasileño de Telecomunicaciones o Ley N° 4.117 de 1962 y sus modificatorias. Asimismo, la Constitución Federal de 1988 incluye disposiciones sobre medios de comunicación social, libertad de expresión, concesiones y concentración. Allí se definen tres sectores de la radiodifusión: comercial, público<sup>10</sup> y privado. Entre las reformas más recientes se cuentan: la sanción de la ley de TV paga N° 12.485 en 2011 y el marco civil de internet en 2014.

3) En Paraguay el marco legal que rige el sistema audiovisual sufrió modificaciones importantes al inicio de la década del noventa. En primer lugar, la Constitución Nacional de Paraguay sancionada en 1992 es un texto progresista que se enfoca en la libertad de expresión y que –entre otros aspectos– reconoce el derecho a la información de las personas, el acceso al espectro en forma igualitaria y el carácter plural de los medios estatales.

Luego, en 1995, se sancionará una nueva Ley de Telecomunicaciones, la N° 642, que incluye en uno de sus capítulos la regulación de los medios de comunicación audiovisual. Esta norma será sucesivamente modificada en 2004 y 2011. Se distinguen tres sectores del audiovisual: Estatal/Público<sup>11</sup>, Comercial y Emisoras de Pequeña y Mediana Cobertura<sup>12</sup>.

4) Uruguay acredita durante estos últimos 15 años dos modificaciones regulatorias significativas: sanciona en 2007 la Ley de Radiodifusión Comunitaria haciendo lugar a un histórico reclamo de la sociedad civil organizada. Esta norma genera el antecedente regional de la reserva de espectro del 33% para el sector no lucrativo en todas las bandas y frecuencias. Luego, en diciembre de 2014, se aprueba una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la N° 19.307/14, que guarda una importante cercanía conceptual con la ley argentina de 2009. Allí se define específicamente un sector de medios públicos ampliado.

5) En Bolivia, al igual que en Paraguay, la reforma normativa se inicia en la sanción de una nueva Constitución Política en el año 2009, en la que se reconocen los derechos a la comunicación y la información, se prohíben las prácticas de concentración en medios de comunicación y se reconoce el derecho

10 Sobre este punto cabe aclarar que “varios autores entienden que los medios comunitarios se incluyen dentro del sector “público” (diferente del “estatal”) que reconoce la Constitución brasileña (Observacom.org).

11 Esta denominación aparece con la creación de la TV Cultural Educativa Arandú Rapé, durante la presidencia de Lugo.

12 Incluyen emisoras radiales comunitarias, religiosas, asociativas, ciudadanas y educativas.



a la creación de medios de comunicación comunitarios en condiciones de equidad. En enero de 2010 el Presidente Evo Morales propuso una nueva Ley de Comunicación que reemplazaría a la Ley de Imprenta de 1925, pero no alcanzó el consenso suficiente. En 2011 se sanciona una nueva Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, la N° 164, que reconoce la existencia de cuatro sectores de la radiodifusión: estatal, comercial, social-comunitario y un cuarto conformado por pueblos indígenas y comunidades afro-bolivianas. Se aplican para todos ellos reservas porcentuales<sup>13</sup>. Las emisoras comunitarias ya habían sido definidas por normativa específica en 2007 en un régimen restringido a zonas de baja densidad poblacional. En cuanto a control de contenidos existe una norma denominada Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación que sanciona con castigos pecuniarios elevados y prevé la posibilidad de cierre de un medio de comunicación si este emite contenidos racistas, aun cuando esa información no haya sido producida de modo directo por el medio de comunicación.

6) Ecuador, a semejanza de Bolivia y Paraguay, inicia sus cambios normativos en torno a la radiodifusión con aprobación de una nueva Constitución Política en el año 2008, que incluye artículos vinculados a los medios de comunicación en el marco de un espíritu progresista que busca la ampliación de derechos y garantías a grupos diversos y minorías. Allí se reconoce la existencia de tres sectores: público, privado y comunitario<sup>14</sup>.

Luego en 2013 se sanciona la Ley Orgánica de Comunicación, que regula medios audiovisuales y prensa escrita e incluso algunos contenidos en internet. Esta norma por una parte continúa en la línea garantista con definiciones sobre el acceso equitativo al uso del espectro o límites a la conformación de monopolios y oligopolios, pero por otra asume una fuerte posición sobre control de contenidos<sup>15</sup>.

7) Venezuela sanciona en 2004 la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión (conocida como Ley Resorte) y luego modifica esta norma en 2010 convirtiéndola en Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. La línea propuesta por esta norma inicialmente es la de responsabilidad para emisores y usuarios. Se caracteriza por el control de contenidos y las restricciones de horarios de transmisión según escalas y temáticas. Es la primera en su tipo en la región, por cuanto el Estado toma un papel activo por una parte en la restricción a los monopolios, la producción de contenidos nacionales y la promoción del sector no lucrativo, pero por otra parte establece férreos mecanismos de control que luego se replican con matices en normativas del

13 Se aplica en servicios de radio en frecuencia modulada y televisión analógica: hasta un 33% para el Estado, hasta un 33% para el sector comercial, hasta el 17% para las emisoras social-comunitarias y hasta un 17% para los pueblos indígenas originarios, campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas.

14 La ley de 2013 establece reservas porcentuales de espectro radioeléctrico para servicios de radio y televisión abierta: 33% para las emisoras públicas, 33% para medios privados y 34% para emisoras comunitarias, dentro de las cuales se incluyen las emisoras de comunidades indígenas o de afrodescendientes.

15 Introduce por ejemplo la cuestionada figura del "linchamiento mediático" en su artículo 26.

Ecuador y Bolivia. En 2010 el área de incumbencia se amplía a textos, imágenes o sonidos difundidos por medios electrónicos. Este país posee además una regulación en materia de medios de comunicación audiovisual establecida en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2010 y diversos reglamentos específicos.

En síntesis, y como puede observarse en el Cuadro 1, los siete países han modificado sus legislaciones generales o específicas incluyendo redefiniciones en sus sistemas públicos o estatales. Los cambios constitucionales de Brasil<sup>16</sup>, Venezuela, Paraguay, Bolivia y Ecuador contienen un capítulo específico sobre comunicación que enfatiza su reconocimiento como derecho humano. Por otra parte se sancionan leyes de comunicación o audiovisuales en Venezuela, Argentina, Uruguay y Ecuador, y de telecomunicaciones en Paraguay, Bolivia, Brasil y recientemente en Argentina. Encontramos asimismo proyectos de reforma de las leyes del audiovisual en Brasil, Paraguay y Bolivia.

**Cuadro 1.** Legislación vigente y cambios recientes vinculados a radiodifusión o audiovisual

País	Normativa	Año	Sector
Argentina	Ley de Servicios de comunicación Audiovisual	2009	Audiovisual
	Ley Argentina Digital	2014	Telecomunicaciones/ Convergencia
Brasil	Constitución	1988	General
	Ley de Telecomunicaciones	1997	Telecomunicaciones
	Ley de Acceso a servicios Condicionados	2011	TV de Pago
Uruguay	Ley de Radiodifusión Comunitaria	2007	Radiodifusión
	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	2014	Audiovisual
Paraguay	Constitución	1992	General
	Ley de Telecomunicaciones	1995	Telecomunicaciones (Modificada en 2004 y 2011)
Bolivia	Nueva Constitución Política del Estado	2008	General
	Ley General de Telecomunicaciones y TIC	2011	Telecomunicaciones/ Convergencia
Ecuador	Constitución Política	2008	General
	Ley Orgánica de Comunicación	2013	Audiovisual y Prensa
Venezuela	Constitución	1999	General
	Ley Orgánica de Telecomunicaciones	2010	Telecomunicaciones
	Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos	2010	Medios Audiovisuales y electrónicos

Fuente: elaboración propia.

16 Este es el único caso que se ubica a fines de la década del ochenta. En ese sentido su propuesta es precursora ya que aquí se distinguen tempranamente a tres sectores de la radiodifusión.

## 2.2 Variable 2: Conformación del Sector de Medios Públicos Audiovisuales<sup>17</sup>

A continuación se presentan sintéticamente las reformas que se destacan en el sector en cada uno de los países:

1) Argentina crea en 2001 el Sistema Nacional de Medios Públicos Sociedad del Estado (SNMP) que agrupa medios estatales previamente existentes. En 2009 migra los medios integrantes del SNMP a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA-SE) una empresa pública creada bajo la jurisdicción del poder Ejecutivo nacional en el marco de la nueva Ley 26.522 para administrar los medios pertenecientes al Estado nacional. Esta norma integra en el sector de medios públicos a personas de derecho público estatal y no estatal. La política de medios públicos se articula centralmente con la de televisión digital. Para el desarrollo de esta plataforma el Estado nacional ha destinado cuantiosos recursos en infraestructura, conectividad y contenidos. En relación a esta última variable se destaca la creación de nuevas señales universitarias y Centros Públicos de Producción Audiovisual<sup>18</sup>, y canales temáticos tales como: Encuentro (cultural)<sup>19</sup>, PAKA PAKA (infantil), INCAATV (Cine), TECNÓPOLIS (ciencia y tecnología) y DeporTV (deportivo). No se registra un crecimiento sustantivo del sector audiovisual público no estatal.

2) Brasil presenta un antecedente lejano con relación a medios públicos ya que desde 1967 crea un sistema de radios y televisoras educativas coordinadas alternativamente por los gobiernos federales, estatales o por las universidades pero que no logran independizarse de los gobiernos de turno. Luego, en la Constitución del año 1988 se definirá la “complementariedad” de los sistemas público, estatal y privado realizando una clara distinción entre lo público y lo estatal. En 1995 la ley de cable impone a los operadores la reserva de canales básicos de utilización gratuita legislativos, comunitarios y universitarios. Sin embargo esto no implica políticas de producción de contenidos. En el año 2007 se crea TV Brasil definida como “una televisora pública, nacional, independiente y democrática”<sup>20</sup> que será administrada por la Empresa Brasil Comunicación (EBC) creada también ese año<sup>21</sup>. Esta empresa opera una red de radios y televisoras públicas ligadas al gobierno federal. La EBC tiene la contradictoria misión de funcionar como órgano difusor de la comunicación pública del gobierno y

17 En torno a los medios públicos estatales tiene lugar una reestructuración compleja que adopta diferentes énfasis y matices en la región y que incluye no solo medios audiovisuales sino además creación de medios gráficos. Son ejemplo de ello: diarios *El ciudadano* y *PP [Periódico Popular] El Verdadero* del Ecuador, diario *Cambio* de Bolivia, diario *Correo del Orinoco* en Venezuela, semanario *Red pública* en Paraguay, entre otros ejemplos. Para una ampliación de este tema ver De Moraes (2011).

18 Sobre el caso Argentino pueden consultarse Monje & Mercadal (2015); Monje & Zanotti (2015); Monje, Mercadal & Doyle (2013) y Mata & Monje (2013).

19 Ya existía desde 2005 como señal de cable.

20 <http://tvbrasil.ebc.com.br/sobreatv>.

21 La EBC gestiona la TV Brasil, TV Brasil Internacional, Agencia Brasil, Radioagencia Nacional y el sistema público de radio, compuesto por ocho emisoras. Además de sus medios de comunicación, la EBC lidera la Red Pública de Televisión, con más de 40 asociaciones. Ver <http://www.ebc.com.br/pbi2014/2014/05/acerca-de-la-ebc>.

de generar una programación alternativa a la de las televisoras comerciales (Ferreira Stevanim, 2013).

En Brasil no existe una ley que defina a la TV pública por fuera de las normas constitutivas de EBC, quizás el único acuerdo sea que se trata de una televisión no comercial. Hay una línea impulsada por las organizaciones de la sociedad civil que entiende que la TV pública es “un espacio democrático necesario entre el mercado y el Estado” (Valente 2010, p. 45). Esto incluiría emisoras universitarias, comunitarias y sin fines de lucro pero de ningún modo televisoras y radios estatales operadas por los tres poderes de la República. Una experiencia significativa a destacar es TV Cultura de San Pablo. La articulación de la televisión pública con la TDT no se da inicialmente como política prioritaria<sup>22</sup>.

3) Paraguay no desarrolló el concepto de medios públicos sino hasta la llegada de Fernando Lugo en 2008. A dos semanas de su asunción se crea la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM), con rango ministerial y dependiente de la Presidencia de la República. Desde aquí el entonces Ministro de Comunicaciones Augusto Dos Santos señalaba que los medios estatales pronto se convertirían en medios públicos. Siguiendo esta lógica se crea en 2009 la TV cultural educativa Arandú Rapé y a fines de 2011 la TV Pública Paraguay. Este proceso de recuperación de la comunicación pública es abruptamente interrumpido a partir del 22 de junio de 2012 cuando se produce un golpe institucional merced al cual el Senado somete a juicio político y derroca al Presidente Lugo. A partir de 2013, TV Pública Paraguay cambia su denominación a Paraguay TV y se define como emisora estatal<sup>23</sup>. Si bien desde 2008 se discutían líneas de políticas sobre un modelo de articulación entre medios públicos y TDT, solo será en 2015 cuando el canal estatal inicie sus transmisiones con esta tecnología, colocándose por otra parte a la vanguardia de los canales comerciales.

4) En el caso de Uruguay posee un servicio de radiodifusión estatal, el SODRE que agrupó hasta 2002 a cinco emisoras de radio y un canal de TV. A partir de ese año el Canal 5 se separa del SODRE y se transforma en el Sistema Nacional de Televisión. En 2005 se produce un relanzamiento de la emisora que pasará a nombrarse Televisión Nacional del Uruguay. Su programación incluirá desde entonces contenidos de televisoras públicas de la región y el mundo. Entre los canales públicos estatales se cuenta además TV Ciudad de Montevideo. Con la ley de 2014 los medios públicos se definirán como “aquellos cuya gestión y titularidad reside en entidades públicas estatales o no estatales, sean estas nacionales, departamentales, educativas, universitarias u otras” (Art. 149). Asimismo se

22 Los canales digitales se han distribuido entre las redes privadas realizando reservas de espectro para cuatro canales públicos: TV Brasil, Canal Educación, Canal Ciudadanía y Canal Cultural. Asimismo se adjudicaron señales abiertas a TV Cámara, TV Senado y TV Justicia. Recientemente EBC, TV Cámara, TV Senado, TV Justicia y TV Escuela entre otras, firmaron un protocolo para la creación de una red de transmisión de sus señales digitales (De Moraes, 2013, p. 84).

23 Se puede consultar: <http://www.television.com.py/la-tv-publica-cambio-de-nombre-y-ahora-se-llama-paraguay-tv>.

crea el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional que incluye a los servicios estatales públicos. En tanto se prevé el apagón analógico para 2015, las señales públicas, Televisión Nacional del Uruguay (TNU)<sup>24</sup> y TV Ciudad han iniciado ya sus transmisiones digitales<sup>25</sup>. En el interior del país se presentaron 12 intendencias agrupadas en cuatro regiones<sup>26</sup> con el fin de licitar los nuevos canales disponibles para la televisión digital. El Ejecutivo concedió los doce canales solicitados, uno para cada una de las comunas.

5) Bolivia: la TV en este país nace en la década del sesenta con la emisora estatal Televisión Boliviana. Luego en la década del ochenta esta se convierte a Empresa Nación de Televisión Boliviana (ENTB). Y finalmente en 2009, durante la presidencia de Evo Morales se crea Bolivia TV (BTV), como canal del Estado Boliviano que se define como “una empresa de comunicación audiovisual con vocación social de carácter estatal estratégico”<sup>27</sup>. En áreas urbanas poseía hacia 2009 una cobertura del 70% mientras que en áreas rurales solo llegaba al 30% de la población. El gobierno de Morales ha expandido la red de repetidoras y actualmente BTV trabaja en la digitalización de su señal en un contexto nacional que prevé un apagón analógico para 2020<sup>28</sup>. Sin embargo el medio estatal de mayor cobertura sigue siendo la radio con una penetración superior al 75%. El actual gobierno creó una red de radio denominada Red Patria Nueva, cuyo slogan es “La voz del Estado Plurinacional”<sup>29</sup>.

6) Radio y Televisión del Ecuador (RTVE) es el sistema de medios públicos creado a partir de la presidencia de Rafael Correa en Ecuador, incluye a Ecuador TV, Radio Pública del Ecuador y la agencia de noticias Andes. Ecuador TV, se define como una cadena nacional de televisión de servicio público y como un medio “público, eficiente y competitivo”. Adicionalmente desde 2008 el Estado gestiona dos medios televisivos comerciales a los que revocara sus licencias: se trata de TC Televisión y Gama TV ambos pertenecientes hasta ese momento al grupo Isaías. La incautación de estos medios se realiza esgrimiendo el art. 312 de la nueva Constitución Política en el que se prohíbe expresamente al sistema financiero y a sus miembros tener participación e inversiones en cualquier medio de comunicación. De acuerdo con la Ley Orgánica de Comunicación sancionada en 2013, se reserva un tercio de las frecuencias para la instalación de medios públicos y sus estaciones repetidoras. Existe además un sistema

24 Se trata de la señal analógica replicada en espejo y para sistemas móviles. Por el momento transmite para el área Metropolitana, es decir, Montevideo y alrededores. Se prevé una progresiva ampliación del área de cobertura que permita alcance nacional a partir del trabajo que coordina el área de telecomunicaciones del Estado: ANTEL. Se puede consultar: <http://www.tnu.com.uy/institucional>.

25 TV Ciudad, la histórica señal pública de la Intendencia Municipal de Montevideo, transmitida por el sistema de pago desde su creación, ahora se ha digitalizado y va por aire con alcance a la zona metropolitana. Transmite en HD y con señal espejo. Se puede consultar: <http://teveciudad.uy/>.

26 Se trata de: 1. Cerro Largo, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó; 2. Colonia, Río Negro y Soriano; 3. Durazno, Florida y San José; y 4. Artigas.

27 <http://www.boliviavtv.bo/sitio/mision-y-vision>.

28 <http://www.boliviavtv.bo/sitio/mejoramiento-de-cobertura/>.

29 <http://www.patrianueva.bo>.

público de televisiones comunitarias creado bajo esta presidencia que gestiona el Ministerio de Cultura del Ecuador.

7) A partir de la asunción del Presidente Chávez en 1999, Venezuela implantó el sistema de comunicación estatal más abarcativo de la región. En televisión se han realizado inversiones –para crear o refuncionalizar– cuatro canales con programaciones y perfiles específicos: Vive TV (participación comunitaria), Venezolana de Televisión VTV (noticias), Ávila TV (público infanto-juvenil) y Asamblea Nacional (estatal). A este repertorio se suman cadenas radiofónicas (Mundial AM y Nacional) y Radio ALBA Ciudad AM en Caracas. En 2005 se crea un Sistema Nacional de Medios Públicos. A partir de él, el Ministerio de Comunicación e Información estructura dos planes: reestructuración de medios gubernamentales y articulación con medios alternativos y comunitarios favorables a Chávez. La programación de las emisoras estatales se encuentra supervisada por el Instituto de Radio y Televisión. Existe una red de transmisión y distribución de señales gubernamentales denominada Red TV (De Moraes, 2013, pp. 54-55).

En síntesis, como se observa en el Cuadro 2, en los siete casos se han realizado reformas específicas en el sistema de medios públicos o estatales. En Venezuela y Bolivia por ejemplo se crean medios estatales. Aquí, la definición de lo público es sustituida por la de estatal. Mientras que, en los casos de Brasil y Uruguay la propuesta es diferenciar lo público de lo estatal. Argentina por su parte tiene una posición singular, pues integra a los medios estatales como parte de los medios públicos. Paraguay produce un avance durante la presidencia de Lugo pero luego vuelve sobre sus pasos y retoma la definición estatal. Finalmente, Ecuador define a los medios como públicos, pero su gestión es de modo excluyente estatal/gubernamental.

**Cuadro 2.** Modos en que la legislación de cada país ha definido los sectores de la radiodifusión o del audiovisual, y casos en que se realizan reservas de espectro.

País	Normativa	Año	Sectores del audiovisual
Argentina	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	2009	1) Privado lucrativo, 2) Privado no lucrativo, 3) Público-estatal, 4) Público No estatal. Reserva porcentual de espectro para el sector no lucrativo y asignaciones directas para sector público-estatal.
Brasil	Constitución	1988	1) Público, 2) Estatal, 3) Comercial.
Uruguay	Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual	2014	1) Estatal-público, 2) Comercial, 3) Comunitario. Reserva porcentual de espectro para el sector no lucrativo y asignaciones directas para sector público-estatal.

<b>Paraguay</b>	Ley de Telecomunicaciones	2011	1) Estatal-Público, 2) Comercial 3) Radiodifusión de pequeña y mediana cobertura (educativa, comunitaria, cívica y religiosa)
<b>Bolivia</b>	Constitución	2008	1) Estatal, 2) Comercial, 3) Social-comunitaria. Porcentaje de reserva de espectro.
<b>Ecuador</b>	Constitución Política Ley Orgánica de Comunicación	2008 2013	1) Público, 2) Privado, 3) Comunitario. Porcentaje de reserva de espectro.
<b>Venezuela</b>	Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos	2011	1) Estatal-Público, 2) Comercial, 3) Comunitario.

Fuente: elaboración propia.

### 2.3 Variable 3: Políticas de Acceso Ciudadano

Consideramos que esta variable en sí misma resulta crítica y compleja de construir por cuanto involucra aspectos cuyo contenido es dinámico. Asimismo no posee un tipo ideal con el cual referenciarse, sino en cambio admite variaciones nacionales cuya elaboración es móvil e inacabada. Por lo tanto lo que presentamos es una instantánea de los aspectos significativos detectados en cada caso, referidos fundamentalmente a la participación de la ciudadanía en órganos de control, en definiciones sobre financiamiento y políticas de contenidos en medios públicos.

En primer lugar, como se observa, las definiciones acerca de lo público varían de país en país: mientras que en Brasil se busca diferenciar al sector público del estatal, en Argentina el sector estatal integra al público, y en Venezuela y Bolivia directamente se alude a medios estatales. Esto naturalmente influye en las expectativas y los alcances de la participación ciudadana en cada caso. En este sentido podrían vislumbrarse, por tanto, el acceso ciudadano a medios estatales y el que corresponde a medios públicos no estatales. Para el primer caso encontramos que –pese al desarrollo y reposicionamiento que han alcanzado las emisoras estatales, al incremento en los porcentajes de sus audiencias<sup>30</sup> y a la disputa de agendas, formatos y estéticas que algunos realizan respecto de los medios comerciales– los modelos de gestión de los países que analizamos conservan una extrema dependencia de los gobiernos de turno en términos de control, financiamiento y políticas de contenido<sup>31</sup>. Pero el mapa dista de ser

30 Que de todos modos siguen siendo muy bajos, rondando el 10% promedio (De Moraes, 2013; Becerra, 2015).

31 Coincidimos en el análisis que realiza Becerra sobre este punto cuando afirma que “la Televisión Nacio-

homogéneo incluso aquí, y las fórmulas nacionales son muy variadas. En casos como el argentino, observamos que en términos de organismos de control la ley ha creado dos institucionalidades específicas: la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado. La primera funciona como una vía de participación, capacitación y formulación de propuestas, recepción de reclamos, etc. en relación al sistema de medios en su conjunto<sup>32</sup>. El segundo solo tiene incumbencias en relación a los medios estatales, incluye una representación diversa con representantes de universidades, pueblos originarios y sindicatos, entre otros, pero aunque sus miembros fueran designados en 2015 aún no se ha puesto en funcionamiento. También se pueden consignar en esta línea de defensorías los casos de Uruguay, con la Defensoría del Público<sup>33</sup>, y de Paraguay, donde el sector comunitario promueve un proyecto de ley en el que se incluye la figura de la Defensoría de Audiencias. En cuanto a órganos de gobierno o consejos sobre medios públicos la otra experiencia destacada es la de EBC en Brasil, dirigida por una Junta Directiva, un organismo colegiado compuesto mayoritariamente por miembros de la sociedad civil (15 de las 22 plazas). Esta arquitectura busca –al menos en términos formales– una independencia editorial respecto del gobierno y el mercado.

Con relación al financiamiento no se registran en los casos analizados mecanismos vinculados al pago de un canon o servicio por el acceso a medios públicos al estilo europeo. En cambio coexisten tres vías de financiamiento que se combinan en escalas y versiones diferentes según los casos: financiamiento estatal directo, publicidad oficial y publicidad comercial. En algunos casos como en la EBC de Brasil se excluye la publicidad comercial como alternativa de financiamiento.

En cuanto a la programación, en general, las emisoras estatales no han logrado establecer agendas políticas plurales, es decir, se percibe una clara dificultad para incluir voces opositoras o disidentes en los segmentos informativos, de análisis y opinión. Se registran algunos intentos de mayor apertura, como el de las televisoras universitarias en Argentina, TV Brasil o TNU y TV Ciudad en Uruguay. Sin embargo el rasgo típico es el de una explícita afinidad con el discurso oficial. En algunos casos encontramos versiones exacerbadas, como la utilización de medios públicos y cadenas de medios para transmitir programas semanales en los que se muestra la gestión del gobierno al estilo “Aló Presidente”

---

nal (TVN) de Chile, que tiene control parlamentario, es citada como uno de los raros ejemplos de televisión no identificada directamente con el gobierno de turno en la región. TVN cuenta, desde la recuperación del régimen constitucional en Chile, con prestigio por su tratamiento informativo y por su respeto a diferentes perspectivas políticas en espacios de análisis y entrevistas que la emisora incluye en la grilla a pesar de que reconoce que, con ello, puede resignar posiciones en la disputa por el *rating* con los emisores privados. Su limitación es el mandato de autofinanciamiento, lo que en segmentos de su programación la asemeja a las televisiones comerciales” (Becerra, 2014).

32 Recuperado de <http://www.defensadelpublico.gob.ar/es>.

33 Esta función se agrega a las de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, preexistente a la ley.



en Venezuela, o “Enlace Ciudadano” en Ecuador. Por fuera de los segmentos informativos, en cambio, emergen ejemplos virtuosos y de alta factura técnica en diversas televisoras estatales/públicas que constituyen rasgos de época: son ejemplo de ello la programación infantil, educativa y cultural de TV Cultura de Brasil, Encuentro, TECTV, INCAATV y PAKA PAKA de Argentina, TV Ciudad de Uruguay o Arandú Rapé de Paraguay. Las programaciones también incluyen contenidos de televisoras regionales (TELESUR) o de otras televisoras estatales y públicas de la región y el mundo. En Argentina las televisoras universitarias adquieren un perfil propio y, aun cuando se encuentran bajo la órbita estatal, desarrollan procesos autónomos en los que habrá que evaluar a futuro la participación ciudadana que promueven en tanto se encuentran en proceso de formación (Monje & Zanotti, 2015).

A pesar de la preponderancia de los medios estatales también encontramos otras televisoras públicas en la región cuyas dinámicas difieren de las señaladas anteriormente. En Argentina, los medios gestionados por Pueblos Originarios y por la Iglesia Católica son públicos aunque no estatales. Sin embargo las experiencias televisivas que han desarrollado son escasas y se dirigen a sus grupos y comunidades de referencia<sup>34</sup>. Existen otras experiencias ciudadanas públicas de mayor desarrollo tales como las televisoras comunitarias de Brasil, Vive TV en Venezuela y la red de televisoras públicas comunitarias del Ecuador. Allí encontramos una gran diversidad de formatos y estéticas. Sin embargo cabe aclarar que tanto en los casos de Venezuela como del Ecuador, estos proyectos han sido desarrollados por sectores comunitarios y movimientos sociales que apoyan explícitamente la gestión gubernamental y son beneficiados por ella, lo cual contraviene el principio de independencia política que se esperaría ejerzan los medios públicos no estatales.

### 3. Reflexiones finales

*Los medios públicos tienen sentido en tres aspectos: promover diversidad de identidades y reconocimientos culturales (o sea, poner en escena lo olvidado por los privados); crear industria audiovisual generando un movimiento de realizadores independientes que innoven en formatos y estéticas (lo que Caracol y RCN no quieren) y meter más país en las pantallas. En estos aspectos los medios públicos colombianos han fracasado. (Rincón, 2015)<sup>35</sup>*

34 Los Pueblos Originarios en Argentina gestionan un solo canal de TV, colocado en la plataforma digital; se trata del canal Wall Kintum TV de Bariloche. Por su parte la Iglesia Católica poseía solo el canal Orbe 21, analógico, creado en 2005 y gestionado por el Arzobispado de Buenos Aires. A partir de 2015 se han otorgado 19 canales digitales a esta institución. Recuperado el 20/06/15 de [http://www.clarin.com/politica/AFSCA-Iglesia\\_Catolica-Sabbatella-television\\_digital-Urbi\\_21\\_0\\_1336066829.html](http://www.clarin.com/politica/AFSCA-Iglesia_Catolica-Sabbatella-television_digital-Urbi_21_0_1336066829.html).

35 Omar Rincón, en el marco del VI Foro Latinoamericano de Medios Públicos. Diario *El Tiempo*. Colombia. Recuperado el 23/06/15 de <http://www.eltiempo.com/entretenimiento/cine-y-tv/los-medios-publicos-sin-plata-pero-con-ganas-el-otro-lado/15984337>.

El diagnóstico de Omar Rincón refiriéndose los medios públicos colombianos, nos permite reflexionar sobre los casos presentados en este artículo. La apuesta de “meter más país en las pantallas” es tan elocuente como compleja y se coloca en la sintonía fina del acápite de Martín-Barbero con el que abrimos esta argumentación.

Nuestros países en América Latina llegan a los medios públicos con herencias pero sin tradición. Y lo hacen en el marco de un cambio tecnológico que por primera vez habilita a pensar el acceso en otros términos, ya no desde la escasez del espectro sino en cambio desde la posibilidad de la convergencia y con un apagón analógico inminente. Se trata de un contexto controversial en el que el acceso ciudadano es crítico. En efecto, “en contextos tecnológicos de convergencia e incremento de la competitividad las políticas de comunicación deberían ser principalmente políticas de acceso libre y equitativo” (Van Cuilemburg & McQuail, 2003). Más aún, podríamos coincidir con Jakubowicz (2010) en que la supervivencia de los medios de servicio público radica en su capacidad para renovarse, y en que su necesidad de cambio más acuciante reside en la innovación tecnológica.

Pero la condición del acceso no se resuelve solo por vía tecnológica. El acceso ciudadano, es entendido aquí como una posibilidad de ejercicio de lo que Mata (2005; 2008) conceptualiza como ciudadanía comunicativa, es decir la posibilidad de que ciudadanos y organizaciones puedan constituirse en sujetos de derecho y demanda en el terreno de la comunicación pública. Este concepto, permite analizar las potencialidades de la acción colectiva en la constitución de sujetos políticos.

En esa clave, los medios públicos pueden constituirse en el locus donde ejercer una ciudadanía activa, lo cual siguiendo a Vermeren (2001) no es una esencia estable, perenne, sino en cambio “un riesgo a tomar, un gesto a reencontrar, un posible que ha tenido lugar y que puede reproducirse”. En ese modo intermitente y episódico se construye y hace lugar una ciudadanía comunicativa que aúna el trabajo de organizaciones de la sociedad civil con políticas de gobiernos que han encontrado en los medios de comunicación un espacio estratégico de disputa hegemónica. En efecto, en todos los casos referidos se cuentan movimientos sociales que han impulsado junto a los gobiernos de cada país las reformas políticas y legislativas generales sobre medios. Esta articulación entre el sector comunitario o no lucrativo y los medios públicos o estatales –según los casos– constituye un rasgo peculiar que permite conceptualizar a los medios públicos en Sudamérica.

Tal como afirma Mouffe (Mouffe & Errejón, 2015), las experiencias latinoamericanas demuestran que no es necesaria la revolución para producir transformaciones, y que el Estado junto a los movimientos sociales puede contribuir a la radicalización de la democracia. La identidad de las experiencias políticas de América del Sur es diversa y coliga casos muy diferentes entre sí en términos

de lo que la autora nombra como dimensión populista de la democracia, un sistema que al final del día “consiste en construir un pueblo”.

## Referencias bibliográficas

- Arroyo, L.; Becerra, M.; García Castillejo, A. & Santamaría, O. (2013). *Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Becerra, M. (2014). Medios Públicos. El desafío de superar la orfandad. *Revista Todavía*. N° 32. Recuperado de [http://www.revistatodavia.com.ar/todavia32/32\\_sociedadnota.html](http://www.revistatodavia.com.ar/todavia32/32_sociedadnota.html).
- Becerra, M. (2015). Medios públicos: el agujero negro de la política de medios. En *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en Argentina y América Latina*. Cap. 3, pp. 83-106. Buenos Aires: Paidós.
- Becerra, M. & Mastrini, G. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales*. Buenos Aires: Prometeo.
- De Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Buenos Aires: Paidós.
- Dos Santos, A. (2013, Septiembre). Panel “Medios Públicos y privados”. Intervención ante el Congreso de Comunicación y Periodismo. Paraguay: Universidad Autónoma de Asunción.
- Ferreira Stevanim, L. (2013). O público em disputa: debates sobre a televisão pública nas políticas brasileiras de comunicação. *Revista Eptic Online*, Vol. 15, N° 2, pp. 28-43. Recuperado de <http://www.seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/938>.
- Jakubowicz, K. (2010). El futuro de los medios públicos. *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*. N° 3-4. Recuperado de [http://www.infoamerica.org/icr/no3\\_04/jakubowicz.pdf](http://www.infoamerica.org/icr/no3_04/jakubowicz.pdf).
- Martín-Barbero, J. (2010). En la televisión pública debe haber más país (Entrevista). *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*. N° 3-4. Recuperado de [http://www.infoamerica.org/icr/no3\\_04/barbero.pdf](http://www.infoamerica.org/icr/no3_04/barbero.pdf).
- Mastrini, G. (2010). Medios públicos y derecho a la comunicación. *Mutirão de Comunicação América Latina y el Caribe*. Porto Alegre Brasil: Mímeo.
- Mastrini G. & Becerra, M. (2009) *Los dueños de la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mata, M.C. (2005). *Condiciones objetivas y subjetivas para el desarrollo de la ciudadanía comunicativa*. Córdoba: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Mata, M.C. (2008). Ciudadanía comunicativa: los desafíos de una construcción categorial. En Da Porta, E. & Saur, D. (Coord.) *Giros Teóricos en las ciencias sociales y humanidades*. Córdoba: Editorial Comunicarte.
- Mata, M.C. & Monje, D.I. (2013). Medios Públicos y Ciudadanía: el desafío de la televisión pública Universitaria de Córdoba. En *Pensar la televisión Pública ¿Qué modelos para América Latina?*. Buenos Aires: Ed. La Crujía.

- Monje, D.I. (2013). *Políticas del audiovisual en el marco de la integración regional mercosureña*. Tesis Doctoral. Doctorado en Comunicación. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Versión online: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26307/Documento\\_completo.pdf?sequence=6](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26307/Documento_completo.pdf?sequence=6).
- Monje, D.I. & Mercadal, S. (2015). Inmediaciones de lo público. Políticas de acceso y límites de la participación ciudadana en el sistema de medios públicos en Argentina. *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*. N° 6. Universidade de Brasília. Recuperado de <http://rbpc.lapcom.unb.br/index.php/revista/article/view/85>
- Monje, D.I.; Mercadal, S. & Doyle, M.M. (2013). Otro territorio: emergencia, controversias y perspectiva en torno al emergente sector de medios públicos en Argentina a partir del año 2009. *AVATARES de la Comunicación y la Cultura*. N° 6. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatares/article/view/2879>.
- Monje, D. & Zanotti, J.M. (2015). Televisoras públicas universitarias argentinas: el actor emergente. *Revista Lumina*. Vol. 9, N° 1. Juiz de Fora. Recuperado de <http://lumina.uff.emnuvens.com.br/lumina/article/view/435>
- Mouffe, Ch. & Errejón, I. (2015). *Construir Pueblo, hegemonía y radicalización de la democracia*. España: Editorial Icaria.
- OEA (2000). Declaration of Principles on Freedom of Expression. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.
- OEA (2010). Tenth Anniversary joint declaration: ten key challenges to freedom of expression in the next decade. Recuperado de <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=784&IID=1>.
- UNESCO (2006). Public Service Broadcasting: A best practices sourcebook. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584e.pdf>.
- Valente, J. (2009). Concepções e abordagens conceituais sobre sistema público de Comunicação. *Sistemas Públicos de Comunicação no mundo*. Brasil: Editado por INTERVOZES, Colectivo Brasil de Comunicação Social.
- Van Cuilemburg, J. & D. Mcquail (2003). Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*. Vol. 18. N° 2. Londres: Sage. Recuperado de <http://ejc.sagepub.com/cgi/content/abstract/18/2/181>.
- Varela, M. (2013). Televisión pública en América Latina: instrumento político, experimento estético y audiencia nacional. En *TV pública Latinoamericana, orígenes y desafíos*. Buenos Aires: Editorial La Crujía y RTA Sociedad del Estado.
- Vermeren, P. (2001). El ciudadano como personaje filosófico. En Quiroga, H.; Vilavicencio, S. & Vermeren, P (Comp.) *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto Político y democracia*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.