

INCORPORAR EL DERECHO A LA COMUNICACIÓN EN LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA

“Una aproximación a los casos de Argentina, Ecuador, El salvador y Nicaragua”

Rocío Elizabeth Huamancondor Paz
Recibido: 23/10/18 - Aceptado: 06/02/2019

RESUMEN

La puesta en agenda de política pública es un proceso complejo, más aún si se trata de hacer efectivo un nuevo derecho o uno históricamente relegado, como lo es el Derecho a la Comunicación. Esta disertación hace un breve recorrido por los procesos de puesta en agenda de este derecho en Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua centrándose en dos elementos: el momento político en el que el tema entró en la agenda y el rol de las comunidades de políticas en dichos procesos. Esto permitirá esbozar las razones por las cuales en Argentina y Ecuador sí fue posible que el tema entrara en la agenda y aquellas por las cuales en El Salvador y Nicaragua esta iniciativa fue frustrada, a pesar de que los cuatro casos tuvieron momentos políticos progresistas y contaron con comunidades de políticas que impulsaban el tema.

Palabras clave: Comunicación, Agenda, política pública, comunidades, democratización

Rocío Elizabeth Huamancondor Paz • Maestranda en análisis de Políticas Públicas en FLACSO-Ecuador. Artículo basado en la Tesis de maestría titulada: “La puesta en agenda del Derecho a la Comunicación y la formulación de la ley. Estudio comparado en 4 países”. E-mail: chiohp@gmail.com

ABSTRACT

INCORPORATE THE RIGHT TO COMMUNICATION IN THE PUBLIC POLICY AGENDA “An approximation to the cases of Argentina, Ecuador, El Salvador and Nicaragua”. The process of putting the public policy agenda into place is a complex process, even more so if it is a matter of placing a new right or a historically relegated one on the agenda, such as the Right to Communication. This dissertation makes a brief tour of the processes of placing on the agenda in Argentina, Ecuador, El Salvador and Nicaragua; and it focuses on two elements: the political moment in which the issue entered the agenda and the role of the political communities in this process. To then give some sketches of the reasons why in Argentina and Ecuador were possible for the issue to enter the agenda and why in El Salvador and Nicaragua were not possible, even though the four cases had progressive political moments and They had political communities that drove the issue.

Keywords: Communication, agenda, policy, communities, democratization

INTRODUCCIÓN: NUEVAS AGENDAS DE POLÍTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Desde fines de los años 90 del siglo XX y en la primera década del nuevo siglo en América Latina se configuraron cambios políticos significativos. En palabras de López, a partir de 1998 “se produjo un proceso de emergencia y consolidación de proyectos pos-neoliberales en un importante número de países de la región” (López 2016: 19).

Estos procesos, no obstante su heterogeneidad, pusieron en la esfera pública debates respecto al avance de los derechos sociales y a la ejecución de políticas públicas; a pesar de que dichos procesos fueron criticados, “en algunos casos, por su ambivalencia entre adaptarse al sistema capitalista imperante con meras políticas asistencialistas y los intentos de construir un modelo posneoliberal” (López 2016: 71).

También trajeron consigo un “tipo de intervención estatal en el campo social, en los procesos de distribución y redistribución de recursos y en la provisión de cuidados y bienestares a la ciudadanía” y, en algunos casos, ha involucrado un cambio constitucional, como ocurrió en Bolivia, Ecuador y Venezuela (Minteguiaga y Ubasart-González 2015: 693).

Si se asume que, efectivamente, estos procesos recientes en la región han buscado la “ampliación de la intervención social y la preocupación por desarrollar políticas públicas que beneficien a las amplias mayorías sociales en la provisión de su bienestar” esto implicaría además la transformación -al menos potencial- en las agendas sociales (Minteguiaga y Ubasart-González 2015: 710). Las configuraciones de la política en los gobiernos de izquierda habrían creado condiciones para repensar la intervención del Estado frente a los problemas sociales a través de políticas públicas, incluso abriendo oportunidades para incluir temas nuevos o antes relegados en la agenda política.

En este sentido, resulta desafiante analizar los procesos de puesta en agenda de problemas sociales que se dieron entre 2005 y 2015 en los gobiernos llamados *progresistas* o de *giro a la izquierda*, ya que la asunción de estas formas de gobierno implicó cambios en la corriente de la política, produciendo así la apertura de ventanas de oportunidad que, en algunos casos, fueron aprovechadas por distintos actores para dar respuesta a problemas sociales nuevos o relegados históricamente.

Uno de esos problemas sociales, acogidos en las agendas políticas en estos gobiernos, es el reconocimiento del Derecho a la Comunicación y la redistribución del espectro radioeléctrico. Dicho reconocimiento ocurre en el periodo llamado *post-neoliberal* o *progresista*, aunque esta necesidad o su problematización entró en el debate internacional desde 1980 con el llamado Informe MacBride.

La presente disertación se realiza desde la disciplina de análisis de políticas públicas y utiliza el marco denominado “corrientes múltiples y ventanas de oportunidad” de Jhon Kingdon, que explica el proceso de puesta en agenda indicando la existencia de tres corrientes -de los problemas, de las soluciones y de la política- que se unen en

un momento específico para formar una ventana de oportunidad, aprovechada por los empresarios de política para ingresar un tema en la agenda (Kingdon 2003). A pesar de que Kingdon considera que las corrientes son independientes, estudios empíricos en América Latina advierten que en algunos casos éstas son interdependientes; incluso proponen la preponderancia de la corriente de la política. Este artículo se centra en la corriente de la política y el rol de las comunidades de políticas, dos elementos claves de este marco analítico, que resultan explicativos para la llegada del derecho a la comunicación a la agenda. Luego de la selección de casos acorde con el método comparado, se eligió a Argentina, Ecuador, El Salvador y Nicaragua para comprender por qué en los dos primeros se logró ese objetivo y en los otros dos no.

¿UN MOMENTO POLÍTICO OPORTUNO?

Argentina

Que se vayan todos era el lema que surgió de manera espontánea en las masivas protestas populares tras la crisis del 2001; esta frase hacía eco del descontento popular con la clase política del país ante la realidad de un alto índice de pobreza y desempleo que dejaron las políticas neoliberales en la década del 90. Este fue el escenario en el que la propuesta de un *cambio en el modelo de país* caló en el electorado y permitió la elección, en 2003, de Néstor Kirchner.

Kirchner llegó al poder con una propuesta de cambio en las políticas públicas en el país. Entre los direccionamientos políticos que enrumbó, uno atraía la atención del movimiento social que impulsaba el Derecho a la Comunicación: lo que él llamaba un “cambio cultural” (Busso y Jaimes 2011: 43). Sin embargo, acciones como la suspensión “por diez años del vencimiento de las licencias a los propietarios de los medios masivos de comunicación” (Segura 2011: 99) hacían ver que el planteamiento de reformar el sistema mediático del país no estaba entre las prioridades del gobierno, pues significó una prórroga por diez años a las empresas mediáticas más importantes para seguir haciendo uso de las frecuencias (Busso y Jaimes 2011: 52).

Este panorama cambió cuando Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia en diciembre de 2007, ya que inició un proceso de “alta conflictividad socio-política, el Poder Ejecutivo Nacional puso en debate la estructura y funcionamiento del sistema de medios en el país” (Segura 2011: 100). En este período, la política acompañó sustancialmente la demanda de democratizar la comunicación; tanto así, que el 16 de abril de 2008 la presidente Fernández se reunió con la Coalición por una Radiodifusión Democrática (Busso y Jaimes 2011: 63).

Sin embargo, el momento político iniciado en marzo de 2008 con el paro agropecuario fue la puerta de entrada para que el tema de la democratización de los medios de comunicación ingresara al debate público. Se abrió así una ventana de oportunidad, que sería aprovechada por la comunidad de políticas para hacer frente a la concentración mediática. Desde abril de 2008 hasta la aprobación de la Ley, en octubre de 2009, se llevó a cabo un proceso político de construcción de una propuesta legislativa; así mismo, los enfrentamientos entre la presidente y los grupos mediáticos -especialmente El Clarín- se hicieron cada vez más fuertes.

El Frente para la Victoria, coalición política que había llevado a Fernández a la Presidencia de la República, luego de las elecciones legislativas de 2009, contaba con 87 de los 257 escaños en la Cámara de Diputados, y con 36 de los 72 puestos en la Cámara de Senadores (Legislatina 2017). Sin embargo, el Congreso argentino tenía una composición bastante plural en donde existían diferentes sectores del peronismo, el partido socialista de Santa Fe y otros sectores del campo progresista o de centro izquierda que apoyaron la aprobación de la Ley. Así, el 16 de setiembre de 2009, el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual es aprobado en la Cámara de Diputados con 147 votos a favor, y el 10 de octubre se aprobó en la Cámara de Senadores con 44 votos positivos contra 24 negativos (Busso y Jaimes 2011, 81-82).

Ecuador

En el país andino también la frase *que se vayan todos* fue la consigna en las calles tras el malestar causado por los resultados de

la gestión de Lucio Gutiérrez en los primeros meses de 2005. Este malestar se personificó en la figura de los *forajidos*, cuya imagen se fortalecía y en torno a la cual “crecía la exigencia de un cambio radical”. Fue este el contexto en el que se gestó País, el movimiento que más tarde se convertiría en Alianza País y llevaría a Rafael Correa a la presidencia de Ecuador en 2006 y a la Asamblea Constituyente en 2008, en la que se expresó la “necesidad de cambio del modelo país”, de “refundar el país” (Larrea 2009: 24-29).

El Plan de gobierno de Alianza País giró alrededor de “5 ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador”: la revolución constitucional y democrática; la revolución ética: combate frontal a la corrupción; la revolución económica y productiva; la revolución educativa y de salud; y la revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. Dentro del eje programático de revolución económica y productiva, se estableció el sector de telecomunicaciones como prioridad nacional (Alianza País 2006: 56).

La promesa de una constituyente y de *volver a tener patria* había llevado a la victoria a Correa, tras una segunda vuelta. El mismo día de su asunción -15 de enero de 2007- convocó a una Consulta Popular, que aprobó la Asamblea Constituyente con 81.72% de votos. Los 11 meses de duración de la constituyente - del 30 de noviembre del 2007 al 25 de octubre de 2008 - (Larrea 2009: 86-88) fueron un hecho histórico, pues por “primera vez” la redacción de “una Constitución” era “el resultado de la construcción colectiva de amplios sectores, que expresaron sus posiciones e intereses (...), para que el articulado constitucional recoja los intereses nacionales mayoritarios” (Paz y Miño y Pazmiño 2008: 41).

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

También se abrió el camino para seguir construyendo una política pública de comunicación, pues la Constitución de Montecristi sanciona en su artículo 384 que el “Estado formulará la política pública de comunicación, con respeto irrestricto de la libertad de expresión y de los derechos de la comunicación consagrados en la Constitución

y los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Así mismo, en su primera disposición transitoria, ordena aprobar una “ley de comunicación” en un plazo máximo de trescientos sesenta días (Asamblea Nacional Constituyente 2008). El proceso constituyente en Ecuador abrió no sólo la ventana, sino también la puerta para que las reivindicaciones por la democratización de la comunicación ingresaran a la agenda pública.

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

El Salvador

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN en El Salvador, tras largos años de lucha revolucionaria y complejos procesos, se integró a la vida política formal en 1992. Pero no fue hasta 2009 cuando el partido logró alcanzar la victoria en las elecciones presidenciales con Mauricio Funes. Por primera vez en el país “una fuerza político-militar transformada en partido político llegaba al gobierno por la vía electoral”; para los electores y las electoras significaba que se iban a “realizar las transformaciones históricas por las que el FMLN luchó toda su vida”. Este hecho también “estimuló en el movimiento popular y las fuerzas sociales progresistas las esperanzas de que el nuevo gobierno resolvería la grave problemática económica y social que les agobiaba y que los cambios serían inmediatos” (Sánchez y Regalado 2012: 5-6).

Funes asumió la presidencia de la República. En su Programa de gobierno, titulado “Cambio en El Salvador para vivir mejor”, esbozó las grandes líneas del proyecto político del FMLN, cuya columna vertebral apuntó a cuatro reformas: social, económica, ambiental y política. Dentro de la primera reforma se preveía una política cultural en la que se encontraba el lineamiento de “democratizar, reencauzar y fortalecer los medios de comunicación del Estado”, así como “estimular y fortalecer los medios de comunicación comunitarios a nivel nacional” (FMLN 2009: 29).

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

A pesar de que los gobiernos del FMLN han manifestado, a través de sus programas de gobierno, su intención de democratizar los medios de comunicación en el país y, más aún, si se tiene en cuenta la importancia que el Frente dio a la comunicación en la época de la revolución con la apuesta por las radios de la guerrilla -Radio Venceremos y Radio Farabundo Martí- no ha sido posible materializar el reconocimiento del Derecho a la Comunicación a través de una política pública que garantice la democratización de los medios.

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

Nicaragua

En noviembre de 2006, Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional - FSLN vuelve a ser electo presidente. Para ese momento, en Nicaragua, la mayoría del país vivía los estragos del incremento en el precio del petróleo; esta crisis “llevó a enfrentamientos de los consumidores con el gobierno y la transnacional española Unión FENOSA, empresa distribuidora de energía”. Las protestas contra la transnacional, e incluso la toma de las instalaciones del ente regulador de energía, no se hicieron esperar; el desenlace fue la anulación del contrato con la empresa (Ortega 2007: 207). Para Salvador Martí i Puig dos temas calaron en el sentir nacional y permitieron a Ortega regresar al poder: el sentimiento “anti-intervencionista” y la necesidad de integración a un “movimiento latinoamericano progresista” que tenía a Hugo Chávez a la cabeza, lo que se consolidó más cuando Venezuela donó grandes cantidades de petróleo a Nicaragua (Martí i Puig 2008: 96-97).

El 28 de mayo de 2006, en el Acto de Clausura del III Congreso FSLN, el candidato Daniel Ortega presentó el denominado “Programa del gobierno de reconciliación y unidad nacional 2006-2011” que, en el apartado “Inversiones Energéticas, de Comunicaciones, y en otras áreas”, señalaba que el Estado garantizaría el acceso a servicios claves como la energía y las comunicaciones (FSLN 2006: 42). Estas son las únicas referencias encontradas en los documentos institucionales del FSLN respecto a la comunicación.

Según los sectores que impulsan el derecho a la comunicación en Nicaragua, el gobierno del FSLN no ha mostrado interés alguno en modificar el panorama mediático del país. Si bien en el discurso enarbola “ideas progresistas respecto a las reformas sociales del Estado, éstas no se han hecho efectivas en la práctica” (Juan Carlos Duarte y Alfonso Malespín, comunicación personal, marzo 2018). Una muestra de ello es que, en febrero de 2014, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias - AMARC Nicaragua redactó una propuesta de articulado para una Ley de medios comunitarios, pero no fue posible tener acceso a instancias del poder Ejecutivo o del Congreso para canalizar la iniciativa.

Respecto a la representación del FSLN en el Parlamento, en el período 2007-2011 el partido tuvo 38 de los 92 escaños, no teniendo mayoría; sin embargo, en el período 2012-2017 obtuvo 62 escaños, lo que implicó mayoría simple. Esta situación ha dado al Frente Sandinista cierto margen político al momento de implementar políticas públicas; sin embargo, al parecer, los intereses que tiene la familia presidencial -uno de los oligopolios mediáticos del país- no permiten el cambio del modelo mediático en Nicaragua.

LAS COMUNIDADES DE POLÍTICAS: DONDE SE GESTAN LAS PROPUESTAS

El Derecho a la Comunicación es una reivindicación principal dentro de los movimientos “por la democratización de la comunicación” en América Latina y el Caribe, cuyos actores principales “son organizaciones y redes de la sociedad civil” que, a “inicios de los años noventa, acuñaron proclamas” como “sin democratización de la comunicación, no hay democracia”, “la peor opinión es el silencio” o “si unos pocos controlan la información, no es posible la democracia” (Busso y Jaimes 2011: 8). Este movimiento heterogéneo ha sabido aprovechar las oportunidades políticas que se han dado en América Latina en los últimos años, teniendo reacciones organizadas en cada país para impulsar reformas en las políticas públicas de comunicación. En esta disertación, a estas coaliciones nacionales se les denomina “comunidades de políticas”, tal como lo sugiere Jhon Kingdon (Kingdon 2003).

Las comunidades de políticas en los casos estudiados fueron constituidas por funcionarios públicos -en algunos casos-, integrantes de la academia, gremios y miembros de organizaciones sociales, estrechamente relacionadas con el sector comunicación y otros sectores sociales (Segura 2014: 72).

Argentina

La Coalición por una Radiodifusión Democrática enarbola la bandera de la democratización de los medios. Los primeros pasos de la Coalición se remontan a mayo de 2004 cuando inician sus reuniones

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

Es de destacar la capacidad de movilización en las calles que tuvo la Coalición. Esto se puede evidenciar, por ejemplo el 09 de octubre de 2009, cuando “a las 10 de la mañana el Senado de la Nación comienza a tratar el proyecto de Ley en el marco de una gran movilización social” y “varias decenas de miles de personas” se ubicaban en la plaza frente al congreso; allí, “una radio abierta y un escenario con música en vivo acompañaron la transmisión minuto a minuto de la sesión” (Busso y Jaimes 2011: 82). Dicha transmisión se realizaba a nivel nacional, ya que FARCO contaba con más de 100 emisoras socias distribuidas por el territorio nacional.

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

Por otro lado, la comunidad de políticas argentina tuvo llegada y relacionamiento con los tomadores de decisión. En este aspecto también es posible mencionar hitos: el 16 de abril de 2008 “unos

60 representantes” de la Coalición se reúnen con la presidente Fernández y presentan los “21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación”, obteniendo de la mandataria el compromiso de iniciar consultas ciudadanas con las entidades relacionadas con la comunicación audiovisual, y que “en 60 o 90 días enviaría una propuesta al Congreso”. Luego se realizaron encuentros con diferentes actores políticos, como los diputados pertenecientes a la “Comisión de Comunicación” de la cámara, a quienes se entregó los 21 puntos; además, la Coalición realizó una exposición en el Senado antes del debate del proyecto de la Ley (Busso y Jaimes 2011: 63-64). Según las conversaciones efectuadas por la autora con quienes integraron la Coalición, se puede evidenciar que fueron muchos los nexos y oportunidades de encuentro, debate y diálogo entre la Coalición e integrantes del ejecutivo y del parlamento.

Otro de los recursos movilizados por la comunidad fue el consenso al interior de ella, plasmado en los “21 Puntos básicos por el Derecho a la Comunicación”, que estaban presentes en las movilizaciones de calle, en los diálogos políticos con los tomadores de decisión y en todas las acciones encaminadas para poner el tema en la agenda.

Ecuador

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

El Foro participó en el proceso constituyente de 2008, logrando el inicio del camino de la política pública de comunicación, y continuó reuniéndose con la vista puesta en la construcción de la Ley Orgánica de Comunicación que se aprobó en junio de 2013. Sin embargo, en este periodo y tras muchas discusiones -referidas principalmente a la propuesta de “profesionalización” de las y los comunicadores- se produjo un sisma que dividió a la comunidad de políticas, apareciendo posteriormente el movimiento “autoconvocado por la ley de comunicación” que reunía a organizaciones, principalmente de

comunicación popular, que continuaron con la discusión e incidencia para la aprobación de la Ley. A pesar del sisma en la comunidad de políticas ecuatoriana, las ideas e identidad respecto al Derecho a la Comunicación y la democratización de los medios de comunicación siguió vigente.

Una de las estrategias más interesantes dentro de la comunidad de políticas fue la realizada por la Coordinadora de Medios Comunitarios, Populares y Educativos de Ecuador – CORAPE: la “Caravana de la Comunicación”, llevada a cabo desde el 24 de agosto hasta el 04 de septiembre del 2009, y que recorrió 06 provincias del país: Carchi, Chimborazo, Guayas, Azuay, Pastaza y Pichincha. La caravana se instalaba en plazas, parques y colegios, y contaba con la participación de los equipos de las radios comunitarias, grupos juveniles, universidades, agrupaciones artísticas, comparsas escolares, ciudadanos y ciudadanas. Como resultado de esta movilización se recogieron propuestas ciudadanas, que se hicieron públicas en un acto en la Plaza del Teatro en Quito y fueron enviadas a la Presidencia de la República y a la Asamblea Nacional (Dávila 2011: 19-21). Sin embargo, no se logró aglutinar una presencia masiva en manifestaciones a favor del Derecho a la Comunicación.

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

Después de la constituyente, el 07 de diciembre de 2009, el Foro se reunió con Fernando Alvarado, Secretario de Comunicación de la Presidencia de la República del Ecuador, para tomar acuerdos sobre los puntos básicos a ser incluidos en el proyecto de ley; así mismo, sostuvieron reuniones constantes con la Comisión de comunicación de la Asamblea Nacional, la primera de ellas fue en el 5 de mayo

2010 (Dávila 2011: 20-27). Por otra parte, el abogado Romel Jurado, que venía apoyando a las organizaciones que hacían parte del Foro de la Comunicación, pasó a ser parte del equipo asesor de Mauro Andino, cuando éste presidía la Comisión de Comunicación de la Asamblea Nacional. La redacción del proyecto de Ley Orgánica de Comunicación tuvo muchos elementos propuestos e incluso redactados por esta comunidad de políticas, tales como la distribución equitativa del espectro, el impulso a la producción nacional, la regulación de contenidos sexistas y discriminantes, la comunicación intercultural, la protección a niñas, niños y adolescentes, entre otros. Sin embargo, justo antes de su aprobación fueron introducidas otras disposiciones legales -por parte de actores políticos del gobierno- tales como el linchamiento mediático, la composición del ente regulador y las medidas sancionatorias.

El Salvador

La Red por el Derecho a la Comunicación – RedCo se constituye como “un espacio plural y participativo que aglutina a más de 50 organizaciones sociales, académicas y medios comunitarios que promueven la democratización de las telecomunicaciones a través de la construcción de un modelo mediático plural que garantice diversidad de voces” (Hernández 2017: 13).

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

A diferencia de Argentina y Ecuador, la RedCo ha hecho uso de mecanismos jurídicos como parte de su estrategia para poner el tema de la democratización de la comunicación en la agenda pública: A través de dos demandas de inconstitucionalidad y un recurso aclaratorio logró que se proveyeran procesos “alternos a la subasta para asignar frecuencias radioeléctricas” y que se anularan las renovaciones automáticas de las concesiones (Hernández 2017:16), lo que abrió paso para la posterior reforma a la Ley de Telecomunicaciones. Si bien no se ha logrado el reconocimiento del Derecho a la Comunicación ni la redistribución del espectro radioeléctrico, estas acciones judiciales aportan a este camino. Además, la “RedCo tenía una estrategia legal definida con anterioridad y de no haber logrado lo que logró en la vía constitucional, lo iba a hacer a través de instancias supranacionales” (Roberto Rugamas, comunicación personal marzo 2018).

Con respecto a la relación con los tomadores de decisión, aunque las organizaciones que integran la RedCo manifiestan tener un nivel de cercanía con funcionarios del Ejecutivo, éste no ha sido suficiente. Ello se evidenció en el proceso de reforma de la Ley de Telecomunicaciones, ya que una vez iniciado el debate en el Congreso, la RedCo impulsó un pliego de reformas más amplio que las sugeridas por la sentencia de inconstitucionalidad, encontrando el apoyo del partido FMLN y del Gobierno. Sin embargo, las resistencias de los grupos parlamentarios conservadores a lo propuesto “por el sector comunitario no lucrativo bloquearon un acuerdo para su aprobación”; por esta razón, la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones – SIGET impulsó la creación de “una comisión en la que participaron todos los sectores involucrados” donde “se logró gestar un acuerdo de apoyo unánime” (Hernández 2017: 14).

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

Nicaragua

En este país centroamericano existe una comunidad de políticas con menor cohesión que las anteriores. La organización AMARC-Nicaragua es la que explicita su lucha por la democratización de la comunicación; sin embargo, dadas las condiciones políticas ya mencionadas, se ha articulado con otras organizaciones que luchan por la libertad de expresión, la investigación periodística, entre otras, con quienes realiza acciones puntuales de incidencia y formación.

Uno de los mayores recursos de esta comunidad es la articulación que logra AMARC-Nicaragua, que agrupa a 17 radios comunitarias a nivel nacional, lo que le permitió presentar públicamente una propuesta de articulado para el reconocimiento de las radios comunitarias en el país. La relación con el gobierno del Frente Sandinista es lejana e incluso de crítica, pues éste ha llevado a cabo acciones como el cierre de radios comunitarias.

Es de resaltar la acción de incidencia que realizó esta comunidad en 2007 en articulación con el Colegio de Periodistas, que permitió la suspensión del cobro de 40 mil córdobas por renovación de licencias a las radios comunitarias que exigía el Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos - TELCOR (Orosco y López 2014: 167).

CONCLUSIONES: ¿POR QUÉ EN UNOS SÍ Y EN OTROS NO?

Los procesos de puesta en agenda del Derecho a la Comunicación en los casos estudiados presentan complejas interacciones entre factores políticos y sociales. En términos generales, los factores diferenciales que explican la adopción de la Ley en Argentina y Ecuador fueron el interés de los gobiernos de turno -con mayoría en el Parlamento- por cambiar la configuración mediática nacional; así mismo, resultó decisivo el rol de las comunidades de políticas que emprendieron estrategias para que sus propuestas pudieran entrar en la agenda; sin embargo, a pesar del resultado positivo en estos dos países, cada proceso tuvo sus características distintivas. Por otro lado, en los casos negativos -El Salvador y Nicaragua- se

identifican otros elementos explicativos que llevaron a tal resultado. En este sentido, los casos analizados presentan una confluencia de causalidades, que requiere un análisis detallado.

El cambio en la ideología del gobierno o que una nueva fuerza política con otras prioridades asumiera el poder no es el único factor explicativo para que el Derecho a la Comunicación sea reconocido. Si bien este tema entró en la agenda pública de los países que tenían gobiernos denominados *progresistas*, no en todos los países con esta característica se logró el mismo resultado.

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

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

Por su parte, el interés manifiesto por parte del Ejecutivo para cambiar el modelo mediático estuvo imbricado con su capacidad o fuerza política, traducida en la configuración del Parlamento. Así, en los casos en los que el tema entró en la agenda, el Ejecutivo contaba con mayoría en el Parlamento -como sucedió en el caso ecuatoriano- o tenía apoyo de grupos parlamentarios ideológicamente cercanos

-como ocurrió en Argentina-. Este elemento resultó determinante en el caso salvadoreño, ya que el escaso margen de maniobra que tenía el gobierno -sin mayoría en el Congreso- no le permitió conseguir el reconocimiento del Derecho a la Comunicación. En este sentido, la configuración de fuerzas políticas jugó un rol determinante en los procesos analizados, y resulta un factor explicativo de por qué en El Salvador no se produjo la puesta en agenda del Derecho a la Comunicación.

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

Las ventanas de oportunidad abiertas en Argentina y Ecuador fueron impulsadas por acontecimientos políticos, al nacer en momentos políticos específicos: el enfrentamiento de la presidente Fernández con los grupos mediáticos argentinos a raíz del paro agropecuario de 2008, y la constituyente ecuatoriana de 2007 -además del interés que tenía el presidente Correa, dado su enfrentamiento con los grupos mediáticos-. Así mismo, se atribuyen razones políticas para explicar la ausencia de ventana de oportunidad en El Salvador y Nicaragua: en el primero, por la falta de interés real y de correlación de fuerza política de los gobiernos del FMLN; y en el segundo, por la existencia de intereses personales del presidente Ortega en mantener la concentración mediática, es decir, de intereses contrapuestos a la política de redistribución de frecuencias.

Teniendo en cuenta los elementos analizados anteriormente, es posible afirmar que la explicación del resultado -puesta en agenda del Derecho a la Comunicación- necesita la confluencia de una serie de variables -unas más determinantes que otras-; es decir, se está frente a relaciones multicausales, característica de procesos sociales y políticos como los estudiados.

Analizar estos procesos puede resultar relevante para las comunidades de políticas que están luchando por poner un tema en la agenda o incidir en el cambio de una política pública, y aportar elementos de reflexión y análisis, conscientes de que *no hay recetas dadas, sólo caminos recorridos que pueden brindar aprendizajes para recorrer otros.*

BIBLIOGRAFÍA

Alianza País

2006. Plan de Gobierno de Alianza País 2007 – 2011

Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador

2008. Constitución Política de la República del Ecuador.

Busso, N. y D. Jaimes

2010. La cocina de la Ley, el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. FARCO. Buenos Aires.

Dávila, G.

2011. Sistematización Ley de Comunicación en Ecuador. Manuscrito inédito, última modificación mayo 2011. Quito.

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional - FMLN

2009. Programa de gobierno 2009-2014 Cambio en El Salvador para vivir mejor. San Salvador.

2014. Programa de gobierno 2014-2019 Para profundizar los cambios. San Salvador.

2006. Programa del gobierno de reconciliación y unidad nacional 2006-2011. Managua.

Hernández, S.

2017. Propuesta de una política pública en comunicaciones, un aporte desde el sector comunitario no lucrativo. Fundación Friedrich Ebert. San Salvador.

Kingdon, J.

2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Second Edition. Edicational Publishers Inc. United States.

Larrea, G.

2009. *Revolución Ciudadana*. Editorial planeta de Ecuador. Quito.

Legislatina

2017. Base de datos de parlamentos de dieciocho países de América Latina. <http://americo.usal.es/oir/legislatina/>

López, F.

2016. *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. CLACSO. Buenos Aires.

MacBride S.

1980. *Un solo mundo, múltiples voces. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica. México.

Martí i Puig, S.

2008. El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua? *Revista Política y Gobierno*.

Minteguiaga, A. y G. Ubasart-González

2015. Regímenes de Bienestar y gobiernos progresistas en América Latina: los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia". *Revista Política y Sociedad*.

Orosco, P. y J. López

2014. "Nicaragua. La relativa Calma". En *Entre la Censura y la discriminación. Centroamérica amenazada*. Fundación Comunicándonos. San Salvador

Ortega, M.

2007. Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder. *Revista de Ciencia Política*.

Paz y Miño, J. y D. Pazmiño

2008. El proceso constituyente desde una perspectiva histórica". En *Análisis Nueva Constitución*. Editado por Raúl Borja. ILDIS. Quito.

Sánchez, S. y R. Regalado

2012. FMLN en el gobierno. *Ocean Sur*. México

Segura, M.

2011. *La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática*. Argumentos Revista de crítica social.

Segura, M.

2014. La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en Latinoamérica. Íconos.

Trujillo, J. y R. Ávila

2008. Los derechos en el proyecto de constitución. Análisis Nueva Constitución. Editado por Raúl Borja. ILDIS. Quito.

