



## Dossier Políticas Públicas

# Políticas del audiovisual en MERCOSUR (1991-2007)<sup>1</sup>

## Audiovisual policies in the MERCOSUR (1991-2007)

DANIELA MONJE, Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina. [danielamonje70@gmail.com]

► Recibido: 28 / 04 / 2011. Aceptado: 13 / 05 / 2011

### RESUMEN

Este artículo se interroga acerca de las razones por las cuales el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desestimó el diseño de políticas regionales de radio y televisión, desde su creación en 1991, hasta el año 2007. La estrategia metodológica incluye el estudio de caso para el análisis regional y la aplicación de métodos comparativos para los casos nacionales (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y para otros procesos de regionalización contemporáneos (Unión Europea y Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Se analizan las políticas públicas nacionales de radio y TV implementadas por los socios plenos y aquellas producidas en el marco del bloque regional. Además se traza una segunda comparación interregional en el supuesto de que este contraste aporta elementos valiosos para el análisis. Los resultados demuestran que pese a intentos aislados, las políticas de radio y televisión regionales no formaron parte de la agenda estratégica de MERCOSUR durante el período analizado.

**Palabras clave:** Políticas de radiodifusión, políticas del audiovisual, integración regional, MERCOSUR.

### ABSTRACT

*The reasons for which the Southern Common Market (MERCOSUR) rejected the radio and television regional policies design from its creation in 1991 to the year 2007 are questioned in this paper. The methodological strategy involves the case study for regional analysis and the application of comparative methods for the national cases (Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay) and for other contemporary processes of regionalization (European Union and the North American Free Trade Agreement). The radio and TV national public policies implemented by full members and those produced within the framework of the regional bloc are analysed. Besides, a second interregional comparison is traced supposing this contrast provides valuable elements for the evaluation. The results show that though isolated attempts, the radio and television regional policies were not present at the strategic agenda of MERCOSUR during the analysed period.*

**Keywords:** Broadcasting policies, audiovisual policies, regional integration, MERCOSUR.

<sup>1</sup> Este artículo sintetiza los resultados alcanzados por la autora en su tesis doctoral en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. FLACSO, Argentina. El trabajo se encuentra disponible en su versión papel en la Biblioteca Enzo Faletto de FLACSO Argentina; versión digital, solicitarla a la autora a danielamonje70@gmail.com

**2** Aun cuando se presentan algunos ejemplos posteriores al año 2007, el recorte temporal se ajusta al período sobre la base del cual se trabajó en la investigación de base.

**3** Reunión Especializada de Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR, Reunión Especializada en Comunicación Social y Subgrupo de Trabajo 1 Comunicaciones.

**4** Lo que ocurre a partir de 2009 es un alineamiento regional que en MERCOSUR impacta primero en Argentina, luego en Paraguay y finalmente en Uruguay, que en diciembre de 2010 anuncia la modificación de la opción por el estándar europeo que había realizado en 2007. Todos los países de Sudamérica, salvo Colombia, definieron a lo largo de este período su opción por el padrón ISDB-TB. Al interior de MERCOSUR el alineamiento de los cuatro socios es valorado positivamente y será puesto en relación con las políticas de comunicación nacionales encaradas por los socios entre 2005 y 2010.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo indaga las razones por las cuales el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desestimó, entre 1991 y 2007<sup>2</sup>, el diseño de un cuerpo integrado, explícito y duradero de políticas regionales de radio y televisión, cuando la evidencia muestra que: 1) otros procesos de regionalización contemporáneos, como la Unión Europea (UE) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), han incluido explícitamente en sus agendas el tema, ya sea con el objeto de exceptuarlas o de liberalizar su intercambio; 2) los socios que integran el MERCOSUR están produciendo desde 2003, de un modo paralelo, reajustes en sus sistemas legislativos fundados en las tendencias *legiferantes* más progresistas a nivel internacional que consideran a la radiodifusión como una materialización del derecho humano a la libertad de expresión y 3) de no ser exceptuadas explícitamente, la radiodifusión y el audiovisual –en tanto industrias culturales–, quedarán incluidas como un servicio transable en función de los acuerdos de comercio de servicio suscritos entre los socios de la unión.

Entre las hipótesis de trabajo se postula que el MERCOSUR no formuló políticas de radio y televisión regionales porque no identificó el tratamiento de las industrias culturales como un problema controversial para el que se requieren estrategias específicas. Por su parte, los países miembros de la unión regional actuaron de modo independiente respecto de los demás socios en cuanto a la formulación de sus políticas nacionales sobre radiodifusión y audiovisual y paulatinamente avanzaron, hacia el final del período, en normativas de mayor complejidad en las que se reconocen los principios básicos de la lucha por la democratización de las comunicaciones. Sin embargo, el período analizado no se caracteriza por una acefalía normativa, sino por una regulación explícita que, al menos durante la primera década, favorece los intereses del sector privado-comercial para luego readecuarse a la incorporación de las demandas de los otros sectores. En este proceso se reconocen influencias recíprocas entre los países y una fuerte motivación vinculada al cambio de signo político en la región, que tiene lugar desde el año 2003.

Por otra parte, los marcos regulatorios sobre radiodifusión y audiovisual implementados entre 1991 y 2007 en los países del MERCOSUR han habilitado, por acción u omisión, transformaciones significativas en la estructura de propiedad de los medios, a favor del sector privado-comercial, y en desmedro de los sectores público y social-comunitario.

El estudio propone una doble comparación entre las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) de los cuatro países que integran MERCOSUR como socios plenos y entre las Políticas

Regionales de Comunicación (PRC) de tres procesos de regionalización contemporáneos. En este sentido resulta original, por cuanto no se registra otro antecedente similar en el campo de la sociopolítica de las comunicaciones. Su aporte fundamental consiste en la lectura integrada de fenómenos que habían sido estudiados de un modo aislado y en la producción de claves de interpretación acerca del lugar estratégico que han adquirido las comunicaciones en la región mercosureña.

Los resultados indican que hasta 2007 no existió en MERCOSUR el objetivo explícito de avanzar en el diseño de políticas regionales de radio y televisión, y tampoco se formuló un principio de excepción cultural al estilo europeo. Solo las Reuniones Especializadas y un Subgrupo de Trabajo abocados al tratamiento de la comunicación, la radiodifusión y el audiovisual han conseguido avanzar en algunas políticas parciales<sup>3</sup>.

Por ello, no podríamos hablar de una política mercosureña sobre el audiovisual en general o la radiodifusión en particular, sino de acciones e iniciativas que, eventualmente, podrían aunarse en una política general, pero que hasta entonces permanecían fragmentadas. Es decir, el panorama hasta 2007, inclusive, no se conformaba de políticas regionales explícitas, sino de políticas ausentes o, en términos de Bustamante (2003), de “políticas por omisión”, en tanto el no hacer es un modo de política.

Sin embargo, en 2009, el *statu quo* comienza a esmerilarse. La definición del padrón sobre Televisión Digital Terrestre (TDT) que se unificará en la región mercosureña entre octubre de 2009 y diciembre de 2010 hacia el estándar nipón-brasileño<sup>4</sup> modifica por primera vez, desde su creación, el modo de construir políticas regionales de comunicación encarado por el bloque MERCOSUR. Con todo, no deja de ser un hecho consumado y ajeno al bloque lo que desencadena las decisiones de los socios. El impulso de Brasil, la economía más poderosa de la región, unido a las alianzas estratégicas que el Imperio de Japón y el empresariado de este país consiguen tramarse en la región suramericana generan condiciones propicias para la adopción de la norma. Si bien Brasil había realizado su opción en 2006, es en 2009 cuando se produce una suerte de efecto dominó y en un lapso menor a un año se completa el mapa de adopción del padrón de TDT nipón-brasileño en Sudamérica, según el siguiente detalle: Perú lo adopta en abril de 2009, Argentina en agosto de ese año, Chile en septiembre y Venezuela en octubre. Luego seguirán, en esta serie: Ecuador en marzo de 2010, Paraguay en junio de ese año, Bolivia en julio y, finalmente, Uruguay en diciembre. Este alineamiento en torno al padrón de la TDT constituye en sí mismo un hallazgo. Resulta llamativo,

tanto en relación al fortalecimiento del mercado regional como a la definición de una posición conjunta sobre el tratamiento de las industrias culturales –al estilo de la UE– que se haya pospuesto durante tantos años la formulación de una problemática controversial, pero fundamentalmente estratégica para un mercado regional de alrededor de 250 millones de personas.

Como se expondrá a lo largo de este escrito, los sistemas regulatorios nacionales de los países que integran el MERCOSUR, y la propia unión regional, han experimentado un rezago sintomático en el período analizado, demorando la discusión acerca de la exclusión de la radiodifusión de las reglas del comercio de servicios, un imperativo que se generaliza a escala planetaria, impulsado desde la Organización Mundial del Comercio (OMC). La contracara de este estado de situación tiene su expresión en las transformaciones radicales que han sufrido las estructuras de propiedad de los medios en los últimos 20 años, llegando a niveles de concentración alarmantes respecto de los parámetros internacionales, con más del 90% del sector radiodifusor explotado con fines comerciales en los cuatro países analizados en esta investigación (Mastrini-Becerra, 2006) y, de modo concomitante, con un sector público con escaso protagonismo y un sector social comunitario que durante décadas creció en condición de ilegalidad.

Frente a ello entendemos que el tratamiento de las industrias culturales en general, pero especialmente de aquellas que se incluyen en el sector del audiovisual del tipo punto-masa, resulta controversial en la medida en que se requiere discutir de modo articulado sus dimensiones económicas y culturales desde un delicado equilibrio que no desconozca esta dualidad pero que, justamente en relación a ella, procure un abordaje diferencial respecto de otras mercancías. En la base de esta disputa de sentidos se encuentran la defensa de la libertad de expresión, las garantías para la constitución de identidades colectivas diversas y el derecho a la información y a la comunicación, todos aspectos que son condiciones de posibilidad para una democratización de las comunicaciones.

## 2. MARCO TEÓRICO

Durante los últimos 20 años se produjo una reconfiguración del ecosistema de medios a nivel planetario que se inscribe en procesos de liberalización del capital, transnacionalización de la distribución, incremento de la economía financiera y convergencia tecnológica (Zallo, 1988; Garnham, 1991; Van Audenhove, 1999; Mastrini y Bolaño, 1999). Este cambio se sostuvo en una vasta normativa diseñada a la medida de los regulados (Van Cuilenburg y McQuail, 2003).

En este contexto, las industrias culturales –entre las que se cuentan el audiovisual y la radiodifusión– ingresaron en un proceso de valorización que transformó al sector en una zona de creciente interés para la inversión de capitales provenientes de otras ramas de la industria. Este desplazamiento produjo una importante mutación en las lógicas tradicionales de producción, circulación y consumo de bienes e imprimió nuevas dinámicas a los procesos de producción social de sentidos (Mastrini y Becerra 2006; Bustamante, 2003, Becerra y Mastrini, 2009). Las Industrias Culturales (IC) han sido definidas por Ramón Zallo (1988) como:

un conjunto de ramas, segmentos y actividades auxiliares industriales productoras y distribuidoras de mercancías con contenidos simbólicos, concebidas por un trabajo creativo, organizadas por un capital que se valoriza y destinadas finalmente a los mercados de consumo, con una función de reproducción ideológica y social”. (p. 26)

Las mercancías producidas según estas lógicas no solo requieren de una inversión significativa de capitales y de la división del trabajo implícita en todo proceso de industrialización, sino que además tienen la particularidad de moldear e influir en los significados de las culturas contemporáneas. Esta dualidad resulta controversial.

En efecto, tal como afirma Galperin (1998), es necesario reconocer que las industrias culturales son parte integral del sistema económico mundial, pero a la vez poseen importantes implicaciones sociopolíticas, en tanto ayudan a reproducir la identidad cultural y a sostener los lazos sociales de una comunidad al tiempo que contribuyen a regular la circulación del discurso político en las sociedades modernas (p. 14).

Garnham ya prefiguraba esta bivalencia en 1979, cuando afirmaba que “la cultura se ha vuelto una mercancía” por cuanto el mercado desplaza al Estado en su función de reproducción ideológica, a partir de la transformación de una zona históricamente improductiva, como la cultura, en una zona de alta rentabilidad. De modo que, sin invalidar el modelo estructura-superestructura, trabajaba sobre la hipótesis de la industrialización de la superestructura.

En esta estela, la radiodifusión y el audiovisual se han desarrollado mediante estrategias de sostenimiento y expansión ligadas a los procesos de concentración de la propiedad que se han dado en toda América Latina en los últimos 20 años. Este proceso –a diferencia de lo que aconteció en Europa con los monopolios estatales– se ha dado casi exclusivamente en torno al sector privado-comercial, relegando al Estado a una provisión subsidiaria<sup>5</sup>.

**5** En Argentina, por ejemplo, la ley de radiodifusión N° 22.285 que rigió entre 1981 y 2009, estableció de modo explícito en sus arts. 8, 10 y 11 el carácter subsidiario que el Estado tendría en materia de radiodifusión. En el art. 10 se señalaba que: “El Estado Nacional promoverá y proveerá servicios de radiodifusión cuando no los preste la actividad privada, en zonas de fomento y en las zonas de frontera, especialmente en las áreas de frontera, con el objeto de asegurar la cobertura máxima del territorio argentino.”

En tanto las IC representan zonas de alta rentabilidad, han recibido en las últimas décadas migraciones de capital e inversiones provenientes de otras ramas de la economía y han ingresado en las lógicas del comercio internacional en términos de *commodities*<sup>6</sup> o mercancías transables. Como contraparte, desde UNESCO emerge una propuesta conocida como “excepción cultural” que presenta antecedentes concretos a partir de noviembre de 2001, año en que se publica la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural. Allí se especifica que los bienes y servicios culturales, en tanto son portadores de identidad, valores y sentido, “no deben ser considerados mercancías o bienes de consumo como los demás” (Art. 8). Esta política ha sido convalidada por sucesivas declaraciones públicas y acciones de este organismo y se fija como norma del derecho internacional a partir del año 2005 mediante la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, que entró en vigor en marzo de 2007. En esta línea, ha basado su estrategia de preservación de bienes culturales la Unión Europea frente a los requerimientos de la OMC.

Sin embargo, las acciones encabezadas por UNESCO no han conseguido modificar la dirección de un flujo que ha producido grandes beneficios –tanto económicos como culturales en términos de configuración del gusto y las preferencias de las audiencias– a nivel global. Lógicamente, quienes más se han beneficiado con este movimiento han sido los grandes operadores internacionales, que no solo poseen las capacidades para generar economías de escala y de scope o gama, sino que fundamentalmente han podido hacerlo en virtud de generalizados procesos de concentración de la propiedad.

En este escenario MERCOSUR, en tanto proceso de integración regional contemporáneo, aparece como una gran incógnita puesto que su posicionamiento internacional en relación a las industrias culturales es difuso. Entendemos que las claves de lectura aportadas pueden resultar valiosas para la formulación de preguntas acerca del estatuto que la radiodifusión y el audiovisual han alcanzado en el marco de la unión regional y en cada uno de los países que la conforman como socios plenos.

En cuanto al comercio internacional de bienes y servicios audiovisuales, podemos afirmar, siguiendo a Marc Raboy (2002), que en el presente asistimos a la configuración de una “arena regulatoria global”, que implica que los estados han perdido ciertos márgenes de autonomía en la definición de sus regulaciones y que requieren atender a la lógica de la negociación de estas normas en el plano transnacional, donde se debaten y fijan las pautas a las que luego deberán acomodarse. En el caso de los medios de radiodifusión, su impronta de medios tradi-

cionales no los excluye de estas lógicas por cuanto la reconversión tecnológica y la convergencia digital los han equiparado en sus posibilidades de alcance y diversidad de contenidos a los nuevos medios. El punto a definir y defender por parte de los estados es si el *broadcasting* hará parte de la esfera cultural o de la económica, por cuanto “(...) la globalización en sí no implica el fin de las regulaciones: significa un cambio en dónde y cómo esa regulación se produce. Esto implica que la regulación del *broadcasting* se ha vuelto global” (Raboy, 2002, p. 24).

Esta reflexión contrasta con las observaciones realizadas por Lacroix en 1999, quien sostenía que las instituciones internacionales de regulación no habían logrado hasta ese momento trascender el modo de regulación impuesto por la matriz fordista-keynesiana (basado en la intensificación de la producción y el consumo y crecimiento con la intervención del Estado) hacia un modo que denominaba discutido-programado en el que se buscaba regular a partir de consensos sociales alcanzados entre el Estado, el poder económico y la sociedad. Lacroix diagnosticaba una crisis en las capacidades nacionales de regulación “a partir del acceso al poder de las empresas transnacionales y de la concentración y centralización de los capitales (...) fruto de la colaboración estrecha entre los Estados y el poder económico, particularmente para desarrollar el comercio internacional” (1999, pp. 89-90) reconociendo que, en el nivel de las uniones regionales como MERCOSUR, TLCAN y Unión Europea, existían indicios de formas institucionales correspondientes a una nueva matriz que no habían llegado a concretarse aún.

Diez años adelante de este análisis, y en la estela del aporte realizado por Raboy en 2002, podemos afirmar que los cambios en los patrones de regulación están aconteciendo de un modo acelerado. Los actores que los impulsan no son solamente, como en épocas anteriores, los estados o las uniones regionales que conforman, sino además las organizaciones mundiales en las que participan los estados y los grupos económicos, tal es el caso de la Organización Mundial del Comercio, o directamente las corporaciones transnacionales como en el caso de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). Esta nueva de relación de fuerzas debería constituir una alerta para una unión regional como MERCOSUR.

### 3. OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

La investigación en la que se basa este artículo tuvo como objeto de estudio el conjunto de políticas públicas de radio y televisión desarrolladas entre 1991 y 2007 por los socios fundacionales del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y por la unión regional propiamente dicha. Por lo tanto, se

<sup>6</sup> Es decir: productos que han perdido su capacidad de diferenciación, con un alto grado de homogeneidad cuya procedencia de origen se diluye por completo, que se valorizan según las reglas de los mercados financieros internacionales. Son ejemplos de ello el petróleo, el arroz, el oro, el papel, etc.

**La integración regional en el MERCOSUR aparece en este concierto como un trabajo inconcluso, a mitad de camino entre la unión económica y el proyecto político-cultural. En sus más de 18 años de existencia, computa logros importantes relacionados con el comercio de bienes y servicios –reducción de aranceles aduaneros, incremento del comercio entre los socios, generación de puestos de trabajo– y también ha conseguido avanzar en algunos aspectos políticos y sociales, tales como la libre circulación de los ciudadanos de MERCOSUR y la expansión de su institucionalidad. Pero, en relación a la comunicación y la cultura el resultado es exiguo.**

estudiaron tanto Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) como Políticas Regionales de Comunicación (PRC). Se consideraron, por una parte, los principales procesos de construcción de políticas de radiodifusión y del audiovisual y, por otra, el marco jurídico-normativo diseñado e implementado en cada país y en la unión regional durante el período, con especial énfasis en la actividad de los actores que han disputado sentidos en la construcción de las políticas. De este modo, se buscó articular el sistema normativo con las prácticas institucionales involucradas en el diseño y en la aplicación de las normativas como dos planos inescindibles en el análisis de las políticas de radiodifusión.

Con relación a este objeto se diseñó una estrategia metodológica que combina el estudio de caso y el método comparativo.

En tanto, las indagaciones preliminares mostraban un escaso y desarticulado diseño de políticas de radiodifusión y audiovisual en la región MERCOSUR, y considerando la dificultad para delimitar una zona de interés claramente demarcada, se optó por aplicar el estudio de caso no en cuanto técnica, sino como estrategia en el diseño de la investigación. En cuanto tal, el estudio de caso centró su atención en la comprensión de las dinámicas que se presentaron dentro de escenarios particulares (Eisenhardt, 1989).

Se trabajó en la hipótesis de que el caso MERCOSUR podría abordarse como caso intrínseco, esto es, no porque fuera representativo de otros casos o porque sirviera para ilustrar determinado problema, sino porque era en sí mismo de interés, por su carácter propio. Así, el propósito de la investigación se orientó inicialmente a develar los aspectos intrínsecos del caso. Stake definirá esta estrategia como “el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso

singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (1995, p. 11).

En tanto estrategia metodológica el estudio de caso procede por inducción:

Las generalizaciones, conceptos, hipótesis surgen a partir del examen minucioso de los datos [que lo caracterizan]; es el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos más que la verificación o comprobación de hipótesis (...) lo que puede dar lugar al descubrimiento de nuevos significados, ampliar la experiencia del lector o confirmarlo que se sabe”. (Rodríguez Gómez et. al, 1999, pp. 91-98)

Tomando en consideración la política por omisión característica de la región MERCOSUR en lo relativo a radiodifusión, se hizo necesario un abordaje de los componentes del caso MERCOSUR, esto es, se reveló indispensable conocer, cotejar y contrastar las acciones y/u omisiones que en la materia tuvieron lugar en cada uno de los cuatro países durante el período de análisis. De este modo, el caso MERCOSUR se constituyó a su vez de un número acotado de casos nacionales, y de este modo terminó de conformarse como caso múltiple (Yin, 1984), es decir, a partir de varios casos únicos. La selección de estos casos naturalmente estuvo vinculada a los signatarios originales del acuerdo MERCOSUR y buscó generar información reveladora de los procesos de diseño de política que se siguieron a nivel nacional durante el período, a fin de establecer una comparación significativa entre los casos y posteriormente establecer hipótesis explicativas respecto de las continuidades o discontinuidades que estos procesos tuvieron a nivel regional.

A partir de esta conformación, se buscó recuperar la esencia de los estudios de casos es decir el intento por “iluminar

**7** Este trabajo presenta un análisis comparativo de la política audiovisual de tres acuerdos de integración regional: el NAFTA, la Unión Europea y el MERCOSUR. "En cada uno de estos acuerdos se han combinado liberalización, cooperación y excepción de manera particular, dando como resultado distintas políticas audiovisuales" (Galperín, 1998:7).

**8** Presencia o ausencia. Términos en los que se define. Documentos donde se fija la política. Normativa.

**9** Aspectos vinculados a la constitución horizontal y vertical de los públicos en función de la hipótesis de que muchas veces el gusto no coincide con las fronteras nacionales.

**10** Excepción cultural, proteccionismo, diversidad cultural o liberalización.

**11** Modo en que se distribuyen los recursos económicos y políticos entre los países de cada proceso de integración analizado, el impacto de las industrias culturales de radiodifusión en el PBI y su incidencia en términos macroeconómicos. Principales grupos multimedia, transición de la televisión analógica hacia la televisión digital.

**12** Se incluyen datos generales del país, tales como superficie, población, IDH, PBI, forma de gobierno, posición relativa en el ámbito de la unión regional etc.

una decisión o un conjunto de decisiones: por qué fueron tomadas, cómo fueron implementadas y con qué resultados." (Schramm en Yin, 1984, p. 23). Desde este punto de vista el estudio de caso escogido es de tipo explicativo (Yin, 1984).

El estudio de caso, en tanto investigación evaluativa, permite explicar los vínculos causales en las intervenciones de la vida real, describir los contextos donde las intervenciones tuvieron lugar, y explorar aquellas situaciones en las que dichas intervenciones no produjeron resultados claros (*Op. cit.*, 1984). En definitiva, el estudio de caso tiene sentido no para definir aquello que lo asemeja a otros casos, sino a la inversa, aquello que lo hace singular y complejo (Stake, 1995).

Con base en el estudio de caso en tanto estrategia metodológica, se procedió a definir dos núcleos de comparaciones significativas: interregional y regional. Para el primer caso, se escogieron dos procesos de integración regional contemporáneos: el TLCAN y el UE. Los criterios sobre los que se funda esta decisión son: 1) estos procesos son contemporáneos entre sí y con el MERCOSUR, 2) conforman, desde modelos sustancialmente diferentes, la definición de sus políticas de radiodifusión regionales internas y externas, 3) han definido políticas de radiodifusión explícitamente, y 4) representan los dos extremos de un arco de posibilidades en materia de políticas de radiodifusión en cuanto ambas utilizan diferentes estrategias en materia de proteccionismo-liberalización de sus industrias culturales de radiodifusión, a nivel de los países miembro y entre la unión regional y el resto del mundo. Se identificaron, siguiendo el método comparativo de Mills (1986), las semejanzas y las diferencias cruciales.

Los términos en base a los cuales se realizó la comparación combinan los propuestos por Galperín en su estudio de 1998<sup>7</sup> y otros que se desprenden de los objetivos e hipótesis formulados que especifican y enfocan la observación en las políticas de radio y TV.

Se trabajó en esta etapa con el método comparativo del acuerdo y la diferencia propuesto por Mills (1986). Este modo de abordaje permitió establecer el carácter central o periférico desde el que se gestionan las políticas de radio y TV y la preeminencia de los factores económico, tecnológico, político o cultural en cada caso. A partir de este estado del arte fue posible finalmente establecer comparaciones significativas en términos de acuerdos y diferencias entre los tres casos seleccionados. Las variables de análisis aplicadas fueron: 1) Políticas Regional de Radiodifusión y/o audiovisual<sup>8</sup>, 2) Distancias culturales<sup>9</sup>, 3) Fórmulas aplicadas en procesos de integración vinculados a industrias culturales<sup>10</sup> 4) Estructura de las I.C<sup>11</sup>.

La segunda comparación se realizó sobre la base de las experiencias políticas de los cuatro socios fundadores del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En este caso, la búsqueda se orientó hacia las políticas nacionales de radiodifusión que cada país llevó adelante durante el período analizado. El objetivo fue determinar correspondencias y distancias entre las prácticas nacionales y la política regional. Se buscó demostrar que, durante el período analizado, existieron una tematización y un accionar activo y específico sobre los aparatos jurídico-normativos de los cuatro países, unidos a un permanente debate y a acciones políticas encaradas por los diferentes actores sociales que disputan el uso del espectro que no tuvo un correlato en el plano regional pero que, de un modo inverso, tampoco fue especialmente favorecido o impulsado desde el plano supranacional.

A partir de este esquema metodológico se realizaron las comparaciones entre las políticas de radiodifusión de los cuatro países que conforman MERCOSUR como socios plenos. Para una mejor presentación de los casos se agruparon las variables descriptivas del siguiente modo: 1. Aspectos generales<sup>12</sup>, 2. Antecedentes del sistema de medios<sup>13</sup>, 3. Marcos jurídico-normativos<sup>14</sup>, 4. Estructura institucional pública del sistema radiodifusor<sup>15</sup>, 5. Acceso<sup>16</sup>, 6. Tres sectores de la radiodifusión,<sup>17</sup> 7. Modo de prestación del servicio<sup>18</sup>, 8. Participación de capitales extranjeros permitida por ley<sup>19</sup> y 9. Centralización de la propiedad de los medios<sup>20</sup>

#### 4. RESULTADOS

Esta investigación analizó el tratamiento que la unión regional MERCOSUR hizo del audiovisual y la radiodifusión entre 1991 y 2007, en la hipótesis de que no existía un abordaje en términos de política pública regional que pudiera dar cuenta de un lineamiento consensuado. El supuesto fue confirmado a poco de iniciadas las indagaciones: MERCOSUR no diseñó entre 1991 y 2007 políticas generales de radio y televisión regionales, ni se pronunció en Decisiones, Resoluciones o Directivas o en algún tipo de documento público de análisis o propedéutico –del tipo de Libros Verdes o Libros Blancos– respecto del tratamiento que la región acuerda dar a la radiodifusión y, más ampliamente, a los servicios de comunicación audiovisual.

Sobre esta base trazamos una nueva hipótesis de trabajo que, siguiendo a Bustamante (2003), afirma que las políticas pueden entenderse como acciones, pero también como omisiones en tanto el no hacer es una forma de la política. Surgió entonces la necesidad de producir un contraste para definir si otros procesos de regionalización contemporáneos se han pro-

nunciado desde el derecho comunitario sobre el tema y, en tal caso, cuáles son las posiciones que han adoptado. Los resultados evidencian una gran diversidad: no todos los procesos de integración regional analizados han considerado necesario expedirse en materia de radiodifusión, ni han buscado separar el tratamiento estrictamente mercantil de la dimensión cultural implícita en los productos audiovisuales. La UE aparece, en este sentido, como el referente ineludible acerca del modo en que una política puede llevarse a cabo por acción. Las políticas explícitas de protección de los bienes culturales frente a otras mercancías, así como el reconocimiento de la necesidad de ampliar, integrar y fortalecer el mercado audiovisual regional, han llevado a la UE a tomar medidas de derecho comunitario mediante Directivas, Libro Verde, Libro Blanco, y un extenso repertorio de normativas, documentos analíticos y producción de indicadores que hacen explícita una dirección de políticas del audiovisual para la región. En el caso del TLCAN, en cambio, nos encontramos en las antípodas: completa liberalización del comercio de bienes y servicios culturales, ausencia de políticas de protección regional y estímulo a los países más vulnerables de la unión, todo a pedir de boca del mayor productor y consumidor de bienes audiovisuales a nivel mundial: Estados Unidos.

La integración regional en el MERCOSUR aparece en este concierto como un trabajo inconcluso, a mitad de camino entre la unión económica y el proyecto político-cultural. En sus más de 18 años de existencia, computa logros importantes relacionados con el comercio de bienes y servicios—reducción de aranceles aduaneros, incremento del comercio entre los socios, generación de puestos de trabajo— y también ha conseguido avanzar en algunos aspectos políticos y sociales, tales como la libre circulación de los ciudadanos de MERCOSUR y la expansión de su institucionalidad. Pero, en relación a la comunicación y la cultura el resultado es exiguo. En el área de incumbencia del sector, el Subgrupo de Trabajo 1 ha tenido un desempeño eficiente en cuanto a la definición de parámetros técnicos de homologación de normas e interoperabilidad, pero no consigue avanzar en la definición de políticas, mientras que las Reuniones Especializadas tienen un papel político más activo, aunque con una demora sustantiva que empieza a manifestarse solo hacia el final del período de análisis en algunas acciones puntuales. La RECAM es la Reunión Especializada de mayor dinamismo y productividad, que mediante el desarrollo de investigaciones sobre el sector de la cinematografía y el audiovisual, ha impulsado acciones que buscan fomentar la circulación y el consumo de productos audiovisuales produ-

cidos en MERCOSUR entre los países de la unión regional, ha favorecido la producción independiente y promovido la creación de institucionalidad en el área cinematográfica en Uruguay y Paraguay, los dos socios más débiles del mercado regional. En este sentido, su labor es altamente positiva, aunque insuficiente para revertir un consumo regional de films norteamericanos cercano al 90%. En el Caso de RECS, ha tenido una existencia errática y discontinua desde su creación en 1996. El relanzamiento de esta Reunión se produce en 2005, pero será recién en 2007 cuando los socios rubrican el documento conocido como *Carta de Buenos Aires: La Comunicación Pública en el Proceso de Integración Regional*, en el que se define que “El MERCOSUR, además de ser un acuerdo comercial, constituye un permanente proceso de integración social, político y cultural que responde a aspiraciones históricas de los pueblos de América del Sur”, que “la integración regional no se efectivizará sin el conocimiento mutuo de las diferentes realidades, sin acceso a la información, sin el conocimiento de otras culturas nacionales y de las propias herramientas de integración regional” y, fundamentalmente, que “la comunicación es un factor de articulación clave para las naciones pertenecientes al bloque, tanto como instrumento para la divulgación y la integración de políticas del MERCOSUR, como para una definición propia de políticas de comunicación pública convergentes entre los países del bloque”. Este documento estimula el trabajo hacia una comunicación pública regional, destacando la importancia de los medios públicos.

Finalmente, la Reunión de Ministros de Cultura inicia, a partir de 2005, la construcción de indicadores para comenzar a mensurar los volúmenes de comercio internacional e interregional de bienes y servicios culturales. A partir de ello se presenta, en 2007, el Sistema de Información Cultural del MERCOSUR-SICSUR y, en el año 2008, se publica el informe “Nosotros y Los Otros: el comercio exterior de bienes culturales en América del Sur” que, pese a ser promovido desde la Reunión de Ministros de Cultura bajo el patrocinio de MERCOSUR Cultural, no incluye datos de Paraguay, uno de los socios fundadores.

Si se realiza un análisis de conjunto respecto de estas medidas, surge en primer lugar que las Reuniones trabajan de modo aislado, sin vincularse entre sí, pero que sin embargo se perfila una línea de cambio a partir de 2005-2006 en relación a la cual es posible visualizar un interés explícito en la comunicación y la cultura, que no llega a formularse en tanto política regional, pero que aporta elementos para una puesta en agenda del tema. Se inician además, relevamientos y sistematización de información sobre circulación, consumo y

**13** Breve reseña histórico-política del sistema de medios nacional.

**14** Presentación y análisis de la legislación sobre radio y televisión desde los inicios de la actividad.

**15** Estructura actual y principales modificaciones acontecidas durante el período de análisis en la estructura institucional pública destinada a la regulación del sistema nacional de radiodifusión.

**16** Se valora en relación a las barreras de ingreso (costo, distribución geográfica, diversidad de ofertas)

**17** Acceso y participación de los sectores público-estatal, privado-comercial y social-comunitario.

**18** Servicio público o interés público.

**19** Año en que se habilita, porcentajes permitidos y formas en que se da de facto la presencia del capital extranjero aun por fuera de lo estipulado por ley.

**20** Índices de concentración y principales grupos nacionales y extranjeros.

**Tabla 1. Políticas Regionales de Radiodifusión**

| Variables                                                        | Unión Europea                                                                                                                                                  | TLCAN                                                                                                                                                | MERCOSUR                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Estructura institucional</b>                                  | Sí<br>Parlamento<br>Consejo<br>Comisión<br>Tribunal de Justicia<br>Tribunal de Cuentas<br>Otros órganos                                                        | No<br>Sólo posee Secretariados idénticos en las capitales de cada miembro.                                                                           | Sí<br>Consejo MC (Decisiones)<br>Grupo MC (Resoluciones)<br>Comisión de Comercio (Directivas)<br>Parlamento MERCOSUR (2006)                                                                                                                                              |
| <b>Institucionalidad regional</b>                                | Sí<br>Tiene autoridad supranacional                                                                                                                            | No<br>No tiene autoridad supranacional ni busca lograrla                                                                                             | Si<br>Ha producido avances vinculados a la conformación de autoridad supranacional (Ej. Parlamento MERCOSUR)                                                                                                                                                             |
| <b>Legislación sobre radiodifusión/ audiovisual y radiofonía</b> | Si.<br>TWFD (1989 y 1997) ,<br>Programa Media (1990) (2007), AMDS (2007),<br>Libro Blanco (2006),<br>Resolución sobre tercer sector de la radiodifusión (2008) | No<br>La radiodifusión y el audiovisual han sido exceptuados del acuerdo por Canadá y Estados Unidos.<br>México no protege sus industrias culturales | No<br>La radiodifusión y el audiovisual formaron parte de los anexos al Protocolo de Colonia. Allí, Brasil, Uruguay y Paraguay excluyeron de la liberalización de inversiones a los sectores de radio, TV y telecomunicaciones. Argentina hizo excepciones <sup>21</sup> |
| <b>Planes y programas ejecutados</b>                             | Sí<br>Programa MEDIA (I, II, Plus y Formación)                                                                                                                 | No<br>En tanto no existe política regional no existen planes impulsados desde el TLCAN.                                                              | Si<br>Programas desarrollados por RECAM como acuerdo de cooperación con la UE, Creación de OMA y proyectos de Cuotas de pantalla regional entre otros.                                                                                                                   |
| <b>Reconocimientos del principio de diversidad</b>               | Sí<br>Incorporación al derecho comunitario.<br>Libro Blanco y AMDS                                                                                             | No<br>A nivel regional no existe.<br>Sólo Canadá lo aplica.                                                                                          | No<br>No existe a nivel regional, pero cada uno de los socios produjo un reconocimiento mediante legislaciones a nivel nacional, que no es equivalente.<br>Revalorización de las televisoras públicas no gubernamentales. "Carta de Buenos Aires" (2007)                 |

Fuente: Elaboración propia

<sup>21</sup> En 2005 entra en vigencia el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios que impulsa para el año 2015 el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios del MERCOSUR en el que pueden incluirse las industrias culturales audiovisuales.

comercio internacional de audiovisuales y cinematografía (a cargo de la RECAM) y de bienes y servicios culturales (a cargo de la RMC) que aportarán la base informativa necesaria para la elaboración de políticas en la materia que puedan incidir en el plano regional.

En esta línea, el reconocimiento de que el MERCOSUR es, además de un acuerdo comercial, un proceso político, social y cultural, y la explicitación de la necesidad de atender a la comunicación pública y al acceso universal a la información en la búsqueda de construcción de ciudadanía como parte



necesaria de la integración, constituyen indicios respecto de una posibilidad de transformación de las políticas de la omisión hacia las políticas de la acción en el ámbito regional.

De todas formas existe una gran incertidumbre sobre el destino o la orientación que finalmente podría imprimirse a las políticas de radio y televisión en el marco de esta unión regional. Al menos dos vías han permitido elaborar hipótesis acerca de este punto.

La primera tiene que ver con la comparación realizada con dos procesos de integración regional contemporáneos a MERCOSUR: la UE y el TLCAN (Tabla 1). Estos casos presentan diferencias significativas entre sí: la UE excede el proyecto de integración económica y se define como un proyecto de integración político y cultural mientras que el TLCAN se enfoca hacia la creación de un área de libre comercio en América del Norte sin buscar la integración política o cultural ni generar una institucionalidad supranacional.

Sin embargo, la productividad de esta comparación radica en ubicar el lugar que se le asigna a las industrias culturales del audiovisual y la radiodifusión y las políticas a las que da lugar en cada caso. Así se pudo observar que en la Unión Europea existen políticas del audiovisual explícitas, fijadas por el derecho comunitario, y que deben ser adoptadas obligatoriamente por todos los miembros. En su espíritu, el conjunto de normas, planes y programas en los que se desglosa la política ha buscado proteger a la industria europea frente al avance cada vez mayor de la industria estadounidense, así como ha tendido a favorecer el desarrollo de producciones locales y regionales, el trabajo de realizadores independientes, con el fin económico

de crear un mercado regional y el objetivo político y cultural de generar lazos de identidad y pertenencia comunitaria. Como contrapartida, en el TLCAN no se buscó generar una política regional explícita de protección de la radiodifusión y el audiovisual. Se trata de un acuerdo regional asimétrico, en el que uno de los socios, Estados Unidos, constituye el mayor productor y consumidor de productos audiovisuales a nivel mundial. Esta hegemonía tiene su correlato en un mercado interno altamente impermeable a productos foráneos.

La investigación constata, en este sentido, que los procesos de regionalización no funcionan necesariamente como un blindaje hacia el mercado internacional de bienes y servicios culturales. Es posible que, como en el caso de la UE, se apliquen fórmulas de liberalización interna y proteccionismo interno, o puede darse el caso de la liberalización externa con cuotas de proteccionismo para algunos de los socios, como en el caso del TLCAN. (Tabla 2). Es posible, además, que las industrias culturales, particularmente el audiovisual y la radiodifusión, queden incluidas en los procesos de integración y sean explícitamente tratadas y normativizadas al interior del derecho comunitario, buscando su protección y resguardo frente al tratamiento que se les da a otras mercancías; o puede darse el caso de que las industrias culturales queden excluidas de los términos del acuerdo, como en el caso del TLCAN, lo cual implica que, en el mejor de los casos, se puede esperar reciprocidad en el trato como ocurre con las otras mercancías, pero que en la práctica esto funciona reforzando la supremacía de los actores más fuertes y allanando procesos de penetración de productos culturales hacia los socios más débiles, sin ningún tipo de control o cautela.

**Tabla 2. Fórmulas regionales para el tratamiento de las industrias culturales**

| Variables      | Unión Europea  | TLCAN                                                                                  | MERCOSUR                                                                                                                  |
|----------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Interna</b> | Liberalización | Liberalización parcial.<br>Canadá y Estados Unidos exceptúan inversiones en el sector. | Proyectos incipientes de cuotas de cine regional.<br>No se han definido políticas regionales en materia de radiodifusión. |
| <b>Externa</b> | Proteccionismo | Liberalización                                                                         | No se fija política.<br>La liberalización se da de hecho.<br>Predominio de importación de audiovisuales estadounidenses.  |

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3. Principales normativas sobre radiodifusión por sectores, en los países del MERCOSUR entre 1991 y 2007**

|                                                                                    | Argentina                                                                                                                                                                                                                                | Brasil                                                                                                                   | Uruguay                                                                                                        | Paraguay                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                    | 1980: Ley 22.285/80 <sup>22</sup> de Radiodifusión. Decreto Reglamentario 286/81.                                                                                                                                                        | 1962: Código Brasileño de Telecomunicaciones 1962.<br>1988: Nueva Constitución Arts. 220 A 224.                          | 1977: Ley 14670/77 de Radiodifusión.                                                                           | 1992: Nueva Constitución Arts.26 al 31.<br>1995: Ley de Telecomunicaciones 642/95.                                                                                    |
| <b>SECTOR PÚBLICO (GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL)</b>                           | 2001: Decreto N° 94/01 crea el Sistema Nacional de Medios Públicos.<br>2002: Modificación del artículo 33 inc. a) ley 22285.<br>2003: Decreto 1214/03. Modificación art. 11 ley 22.285.<br>2005: Decreto N° 533/05 crea Canal Encuentro. | 1995: Ley de TV por cable N° 8.977.<br>2007: Creación de TV Brasil.<br>2008: Creación de Empresa Brasil de Comunicación. | SODRE. Sistema Nacional de Televisión. Creado en 1929.<br>1995: TV Ciudad (Montevideo).                        | 1992: Nueva Constitución 1992 Art. N° 31.<br>1995: Ley 642/95 de Telecomunicaciones Art. 34: Plan Nacional de Frecuencias.                                            |
| <b>SECTOR SOCIAL COMUNITARIO</b>                                                   | 2005: Ley 26.053/05 Reforma del artículo 45 Ley 22.285.                                                                                                                                                                                  | 1998: Ley de radiodifusión comunitaria N° 9612/98.                                                                       | 2007: Ley de radiodifusión comunitaria N° 18.232/07.                                                           | 1995: Ley de telecomunicaciones 642/95 Capítulo IV.<br>2002: Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura N° 898/2002 <sup>23</sup> |
| <b>SECTOR PRIVADO COMERCIAL (concentración e ingreso de capitales extranjeros)</b> | 1989: Ley 23.696.<br>1991: Ley 24124.<br>1999: Decreto 1005.<br>2003: Ley 25750.<br>2005: Decreto 527.                                                                                                                                   | 1988: Art. 222 C.N.<br>1995: Ley 8.977.<br>1997: Ley 9.472.<br>2002: Enmienda art. 222.                                  | 1977: Ley 14.670 Arts. 8 y 9.<br>1993: Decreto 125 Reserva a nacionales la explotación de la TV para abonados. | 1992: Art. 30 CN.<br>1995: Ley 642 art. 2 y Decreto reglamentario N° 14.135 Arts. 5 y 64.                                                                             |

<sup>22</sup> Derogada en octubre de 2009 y sustituida por Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522

<sup>23</sup> Modificado en 2004 y luego, fuera del período de análisis en 2009.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de legislaciones y documentos de los cuatro países.

La segunda vía consistió en analizar lo acontecido en términos de política nacional de radiodifusión en los países que integran el MERCOSUR, en el supuesto de que es probable que algunas de las líneas de política que se toman hacia el interior de cada país lleguen a trasegar las fronteras y puedan servir como lineamientos generales a una futura política regional. Sobre este punto, esta investigación trazó comparaciones significativas –similitudes y diferencias– entre las políticas de radio y TV promovidas y/o implementadas por los cuatro socios fundadores de MERCOSUR y reconstruyó las trayectorias históricas de algunos de los procesos de mayor visibilidad pública, referidos a la búsqueda de transformación de las políticas de radiodifusión orientadas hacia la inclusión de nuevos actores, la definición de límites a la concentración de la propiedad de los medios y la defensa del derecho humano a la libertad de expresión. En este sentido, se consideraron en clave histórica las legislaciones vigentes y sus antecedentes de mayor relevancia (Tabla 3), pero además se incorporaron las voces de los actores que participaron en diferentes procesos de disputa del espectro, entre ellos, representantes del sector comunitario, intelectuales y funcionarios públicos.

## 5. CONCLUSIONES

Del extenso análisis realizado pueden extraerse algunas conclusiones importantes:

1) Durante el período 1991-2007, se verifica la emergencia y consolidación del sector social comunitario en cada uno de los cuatro países analizados. Esto implica que, de un modo paulatino, el sector adquiere visibilidad pública, da a conocer sus reclamos ante los organismos públicos competentes y frente a la sociedad y finalmente logra acceder a la explotación legal del espectro.

Su emergencia coincide con el retorno de la democracia en el continente entre mediados y fines de los años ochenta. Desde entonces, el sector comunitario crece en situación de ilegalidad. Las legislaciones nacionales lo reconocen de modo diferido y este pase de la clandestinidad a la legalidad se realiza con el costo de limitar las emisiones en potencia y autofinanciamiento. Las primeras legislaciones registradas son la paraguaya en 1995 –reglamentada en 2002– y la brasileña de 1998. En Argentina y Uruguay la actividad se legaliza en 2005 y 2007, respectivamente. Se constata que, contra la violencia institucional a la que el sector estuvo sometido durante décadas, su productividad no decreció y, por el contrario, se ha fortalecido a partir de la agrupación en organizaciones nacionales y de la afiliación a organizaciones regionales o mundiales como ALER, OCLACC y AMARC. Si bien este proceso tardará en materializarse en polí-

ticas específicas, se puede decir que desde los primeros años de 2000 se registran indicios de cambios en las políticas destinadas al sector: los primeros aparecen en Uruguay, a partir de una política no escrita que aplicará el órgano regulador y que, en la práctica, consiste en discontinuar las clausuras y los decomisos de equipos de las radios comunitarias en situación de ilegalidad; siguen en 2002 en Paraguay, con la reglamentación de la ley de radiodifusoras de pequeña y mediana cobertura –modificada en 2004– que, si bien no es del todo satisfactoria para el sector, habilita el funcionamiento legal de las emisoras, se extiende luego, en 2003, con los sucesivos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina que dictaminarán la inconstitucionalidad de impedir que los actores sin fines de lucro presten servicios de radiodifusión, decisión que finalmente repercutirá en la reforma de la ley 22.285, en 2005.

Luego de este reposicionamiento, y fuera del período de análisis, se sucederán mayores logros del sector, que avanza hacia un reconocimiento en igualdad de condiciones frente a los otros dos sectores de la radiodifusión: el privado-comercial y el estatal. Los cuatro países han producido un reconocimiento de la legitimidad y legalidad del sector. Los documentos elaborados por las organizaciones operan además, en la mayoría de los casos como fundamentos conceptuales de las reformas que los gobiernos impulsan –vgr Conferencia Nacional de Comunicación, Brasil (2010)– o que se han alcanzado –vgr. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (2009), Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay (2007), Reglamento de Radiodifusoras de Pequeña y Mediana Cobertura en Paraguay (2009).

Entre diciembre de 2007 y marzo de 2010 tiene lugar la creación de nuevas instituciones en el sector del audiovisual y la radiodifusión, vinculadas a las nuevas leyes y decretos sancionados en esos años<sup>24</sup>. Estas normas prevén la creación de organismos y comisiones específicas y la designación de nuevos funcionarios que, en un gran porcentaje, tienen filiación con el sector social comunitario.

2) Durante el período relevado, el sector privado-comercial experimenta, a semejanza de lo que ocurre en el mercado internacional, un proceso de expansión. Se verifican, en todos los casos, altos índices en la concentración de la propiedad y un avance hacia la convergencia de servicios. Las regulaciones nacionales se adecúan y favorecen con docilidad estos procesos. Se registran modificaciones normativas que habilitan el ingreso de capitales extranjeros, con límites que oscilan entre el 30% y el 49%, dependiendo de los países y de los servicios de los que se trate. En aquellos casos en los que este ingreso continúa impedido por ley (Uruguay) se constata que, de todos modos, las reglamentaciones

**24** Ley de Radiodifusión Comunitaria de Uruguay en 2007, Decreto de Creación de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo de Paraguay en 2008, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina en 2009.

**25** Esta situación fue expuesta por la organización Grupo Medios y Sociedad (GMS) que en 2009 denunció ante la URSEC al empresario mejicano Ángel González y solicitó al Gobierno que el caso se investigue. Según GMS, el empresario compró diez emisoras de radio uruguayas contraviniendo la legislación local que “impide que sean titulares de servicios de radio y televisión extranjeros que no sean ciudadanos uruguayos y no vivan en el país. Para evadir esta limitación, el empresario ha utilizado testaferros para la compra o ha modificado la gestión de las emisoras, sin modificar la titularidad”. Esta situación fue además, explicitada en las entrevistas mantenidas por la autora con Gustavo Gómez de AMARC Uruguay y Gabriel Kaplún de UDELAR y ratificada en el trabajo que Edison Lanza desarrolla en el libro *Las mordazas invisibles*, publicado por AMARC ALC en 2010.

**26** Por ejemplo: Directivas sobre el tercer sector, creación de televisoras públicas regionales, definición de cuotas de pantalla, límites a la propiedad cruzada, etc. a imagen de lo que hemos visto tiene lugar en la UE.

han sido burladas mediante la figura del testaferro<sup>25</sup>.

En los cuatro países, la hegemonía del sector privado comercial es indiscutible en radio, TV abierta y de pago. Los cuatro primeros operadores de televisión abierta concentran en todos los casos volúmenes de facturación y audiencias superiores al 80%. Si se consideran solo los porcentajes de facturación, los cuatro primeros operadores obtuvieron para 2004, en Argentina, el 82,1%; en Brasil, el 99,9%; en Paraguay, el 97,06% y en Uruguay, el 99,3%. Salvo en este último caso, donde el canal público se ubica entre los cuatro primeros operadores, con solo un 5% del total del mercado, en los restantes países los operadores pertenecen al sector privado. Con la TV de pago los niveles de concentración son aun mayores. En Argentina, para 2004, los dos primeros operadores alcanzaban a más del 44% del mercado (luego, en 2007, se fusionan en una sociedad); en Brasil, las dos primeras operadoras superaban el 58% del mercado; en Paraguay, solo tres empresas proveían el servicio, mientras que en Uruguay lo hacían solo dos (Becerra-Mastrini, 2009).

3) En lo relativo al sector público, existe una búsqueda de redefiniciones del concepto que no se condice con lo que ocurre en la práctica, donde lo público sigue fuertemente vinculado a lo estatal y bajo la férula de los gobiernos de turno. Es decir, si bien se registra en el plano discursivo de algunos actores la vocación de avanzar hacia la constitución de televisoras públicas, los modos para arribar a este objetivo no fueron puestos en debate. El sentido o los sentidos de lo público continúan en un importante estado de indefinición. La excepción la marca, sobre el final del periodo, Brasil, al promover la creación de la Empresa Brasil de Comunicación, que busca llevar adelante una gestión pública desvinculada del Estado y con contenidos que se aparten de la gestión de gobierno. Es un proyecto que habrá que valorar en el tiempo, pero que asume con claridad la diferencia entre lo público y lo estatal. En el caso de Argentina, en cambio, la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 avanzará en la definición de los tres sectores, aun cuando en la práctica los

límites se tornen difusos. Es importante reconocer que en la nueva legislación argentina se incorpora como parte del sector público a universidades, Iglesia Católica (por ser el culto oficial del país) y pueblos originarios. De este modo, se amplían los alcances del sector. En los casos de Uruguay y Paraguay no se registran reformas legislativas en la materia.

De las consultas realizadas con funcionarios e intelectuales de los cuatro países, se revela un reconocimiento acerca de la necesidad de impulsar el desarrollo de televisoras públicas no estatales ni gubernamentales –a imagen de la BBC o de otras televisoras europeas– lo cual nos encamina hacia los debates sobre el servicio público de radiodifusión y sus límites en las sociedades latinoamericanas. En general, existe un acuerdo sobre la urgencia –dado el contexto regional de concentración– de reflexionar sobre los medios de radiodifusión públicos, partiendo de una concepción de servicio público con acceso universal.

El estado de situación que tiene lugar en los cuatro países en relación a los tres sectores de la radiodifusión muestra correspondencias significativas en los diferentes planos de análisis que, sin embargo, no alcanzan a plantearse como política regional en el seno de MERCOSUR<sup>26</sup> (Tabla 4).

En estas circunstancias vale preguntarse cómo se posicionará la región en los años por venir de cara a la centralidad estratégica que las comunicaciones –tanto en su dimensión económica como en el plano simbólico– han adquirido para los socios y para otras regiones. Asimismo, será interesante revisar de qué modo los procesos de cambio tecnológico impactan en las políticas futuras del bloque, habilitando o excluyendo del juego a la diversidad de actores que aparecen delineados en el presente en lo que podemos llamar un renovado ecosistema de comunicaciones, ya que, como lo advierten Van Cuilemburg y McQuail (2003), “en contextos de convergencia tecnológica y de una creciente competitividad de mercado, las políticas de comunicación son ante todo políticas de acceso”<sup>30</sup>. Hacia allí se encamina la discusión y es probable que esta vez MERCOSUR no quede fuera de ella.

**Tabla 4. Condiciones de operabilidad en los cuatro países hasta 2007**

| Datos para 2007                                                       | Argentina                                                                                                                                                                                                                                                                 | Brasil                                                                                                                                                                                                                                                                              | Uruguay                                                                                                                                                                                    | Paraguay                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de radio</b>       | 15 o 20 años en zona de frontera con prórroga de 10 años por única vez.                                                                                                                                                                                                   | 10 años con prórroga de 10.                                                                                                                                                                                                                                                         | 10 años con prórroga de 10.                                                                                                                                                                | No tienen plazo de duración                                            |
| <b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de TV por aire</b> | 15 o 20 años en zona de frontera con 10 años de prórroga por única vez.                                                                                                                                                                                                   | 15 años con prórroga de 15.                                                                                                                                                                                                                                                         | 10 años con prórroga de 10.                                                                                                                                                                | No tienen plazo de duración.                                           |
| <b>Plazos de autorización para TV por cable</b>                       | 15 años con 10 años de prórroga por única vez.                                                                                                                                                                                                                            | 15 años y se renuevan cada 15 años.                                                                                                                                                                                                                                                 | 10 años con prórroga de 10.                                                                                                                                                                | 10 años con prórroga de 10.                                            |
| <b>Nº máximo de licencias comerciales por licenciatario</b>           | 24 en total. En la misma localización hasta una de radio, una de TV y una de servicios complementarios (FM o TV por cable) siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas. El servicio de FM no se computa si se presta en simultáneo desde la estación de AM. | En radio 1) local 4 en OM, 6 en FM, 2) regional 3 en OM 3 en OT con un tope de 2 por estado. En TV abierta hasta 10 en todo el territorio nacional, con 5 VHF como máximo y hasta 2 por estado. En TV por cable hasta 7 en áreas de más de 700.000 habtes. Se prohíbe el monopolio. | El Art. 32 de la Ley 642 estipula que deben fijarse topes. Pero este punto nunca fue reglamentado. Por lo tanto no existen límites ni en las leyes ni en los reglamentos.                  | Hasta dos medios en la misma banda (AM, FM, TV) y hasta tres en total. |
| <b>Transferencia de licencias</b>                                     | Se autoriza y solo debe ser informada al COMFER (decreto 1005/99).                                                                                                                                                                                                        | Solo con autorización del gobierno.                                                                                                                                                                                                                                                 | Solo con autorización de CONATEL (Art. 30 Res. 143/98) y Art. 63 Dcto. 14.135.                                                                                                             | Solo con autorización del gobierno.                                    |
| <b>Actores limitados al acceso</b>                                    | - Magistrado judicial, legislador, funcionario público, militar o personal de seguridad en actividad.<br>- Deudores.<br>- Incapacitados civil o penalmente (Art. 45).                                                                                                     | Diputados y Senadores nacionales, estatales y municipales. No hay prohibición expresa a otros cargos públicos. No hay impedimentos para religiosos <sup>27</sup> .                                                                                                                  | - Cuando el solicitante se considere inconsistente técnica o económicamente.<br>- Cuando el solicitante hubiera sido sancionado.<br>- En caso de incompatibilidad con las normas vigentes. | No existen limitaciones para militares, políticos o religiosos.        |
| <b>Límites legales a la concentración</b>                             | - Topes establecidos por la ley 22.285.<br>- Ley de Defensa de la Competencia 22.262/80.                                                                                                                                                                                  | - Topes establecidos por el CBT<br>- Art. 220 Constitución Nacional 1988<br>- No existen límites a la propiedad cruzada.                                                                                                                                                            | - Art. 5 a 8 del Decreto reglamentario 14.135 de la ley 642 <sup>28</sup> .<br>- Se autoriza la prestación conjunta de servicios básicos y de radiodifusión <sup>29</sup>                  | - Topes establecidos por la reglamentación de la ley de radiodifusión. |

**27** Solo está limitado el proselitismo religioso en radios comunitarias.

**28** Están prohibidas las prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia, entendiéndose por tales, entre otros, los acuerdos, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia. Los titulares de concesiones, licencias y autorizaciones, en ningún caso podrán aplicar prácticas restrictivas de la libre competencia, que impidan una competencia sobre bases equitativas con otros titulares de concesiones, licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones". Art. 5. Decreto 14.135

**29** "Una misma concesión puede comprender la facultad de prestar más de un servicio básico de telecomunicaciones, así como la licencia para el uso del espectro radioeléctrico y los permisos para instalar y operar equipos de radiocomunicación" Art. 71. Decreto 14.135

Fuente: Elaboración propia sobre la base de análisis documental, legislación y entrevistas

## REFERENCIAS

- Becerra, M. y MASTRINI G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios de la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Brant, J. (2007). Dos dois lados da rédea: a incidência da cobertura sobre comunicação na cadeia de valor da informação. *XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação -Santos. Intercom- Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*. Pp. 1-15
- Bustamante, E. (coord.) (2003.) *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación*. Fundación Alternativas.
- Eisenhardt, K.M. (1989) Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4).
- Galperín, H. (1998). *Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la UE y el MERCOSUR*. Brasilia: Coleção UNESCO - MERCOSUL.
- Garnham, N. (1979). Contribution to a political economy of mass-communication- *Media, Culture & Society* 1, 123-146. London: Sage Publications.
- ([1979] 1983). La cultura como mercancía. en Richeri, G. *La televisión: entre servicio público y negocio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Lacroix, J. G. (1999). Las instituciones internacionales y el modo de regulación discutido-programado. En Mastrini, G. y Bolaño C. (eds.) *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Mastrini, G. y Bolaño C. (eds.) (1999). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos .
- Mastrini, G. y Marín Becerra (2006). *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mills, C. W. (1986). Sobre Artesanía Intelectual. En *La Imaginación Sociológica*, (Apéndice). México: Fondo de Cultura Económica.
- Raboy, M. (2002). Televisión and deregulated global markets. En Raboy M. (Ed.) *Global Media Policy in the New Millennium*, pp. 21-24. Bedfordshire UK.: University of Luton Press.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Van Audenhove, L. et. al. (1999). Information Society policy in the developing World: a critical assessment. *Third World Quarterly*, 20(2), 387-404.
- Van Cuilemburg, J, y Mcquail, D. (2003). Paradigm Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207 Londres: Sage.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

## SOBRE LA AUTORA:

**Daniela Inés Monje**, argentina, es Magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea y Doctoranda en Ciencias Sociales. / Coordinadora académica de la Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora de las Universidades Nacional de Córdoba y Nacional de Villa María-Córdoba. / Área de investigación: políticas públicas de comunicación.