

# Políticas de comunicación y democratización. Pistas de una historia hacia la sanción de la ley de servicios de comunicación audiovisual en Argentina\*



Víctor Humberto Guzmán\*\*

Recibido: 15 noviembre de 2012 - Aprobado: 23 de enero de 2013

## Resumen

El trabajo que desarrollaremos se centra en el esfuerzo por historizar algunas condiciones de posibilidad para la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Este proceso lo entendemos como un resultado (entre muchos) de la lucha histórica por la democratización de la comunicación que según nuestro entender, como veremos luego, es la democratización de la sociedad.

*Palabras clave:* comunicación, democratización, políticas de comunicación, UNESCO, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

---

\* Este trabajo forma parte de la investigación doctoral "Entre la historia hecha y la que se hace. Las significaciones imaginarias presentes en el proceso de disputa por una nueva (o vieja) ley de radiodifusión. Argentina, 2009" que se lleva adelante en el marco del programa de Estudios Sociales de América Latina del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Se encuentra financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba.

\*\* Becario doctoral de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SECyT-UNC-Argentina) en el programa de Estudios Sociales de América Latina del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la UNC. Además, es tesista de la Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea (CEA-UNC). Actualmente es integrante de los programas de investigación "Democracia y Ciudadanía en Sudamérica" (CEA-UNC) e "Imaginario, Acción Social y Cambio Social" (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, CONICET). Realiza su investigación sobre democracia, comunicación y política. Email: vhg1978@gmail.com.

## Communication and Democratization Policies. Clues of a History toward the Sanction of Audio-visual Communication Service Law in Argentina

### Abstract

This research focuses in an effort for making a history some possibilities to sanction audio

visual communication service law in Argentina. This process is understood as a result – among many others- of the historical fight for communication democratization which according to the our understanding – as we will mention later- is the society democratization.

*Key words:* communication, democratization, communication policies, UNESCO, Audio-visual Communication Service Law.

## Políticas de comunicação e democratização. Pistas de uma história para a aprovação da Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina

### Resumo

Nosso trabalho centra-se no esforço de historicizar algumas condições de possibilidade para a aprovação da lei de Serviços de Comunicação Audiovisual na Argentina. Entendemos este processo como um resultado (entre muitos) de uma luta histórica pela democratização da comunicação, que como cremos y como veremos, é a democratização da sociedade.

*Palavras chave:* Democratização, comunicação, políticas de comunicação, UNESCO, Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual.

## Antecedentes de la comunicación como derecho.

### A manera de Introducción

Las relaciones entre comunicación y política son complejas y han sido (y son) abordadas desde múltiples encuadres. Ahora bien, entendemos que este orden de fenómenos no puede encararse sin reparar en ciertos elementos que la historia de la lucha por el derecho humano a la comunicación puso en escena.

En este campo, podríamos iniciar una serie con el primer documento sistemático que, como antecedente de la libertad de expresión, es el *Discurso acerca de la libertad de impresión sin licencias*, escrito en 1644 por John Milton y que estaba dirigido al Parlamento de Inglaterra como respuesta a la orden emanada de este que establecía, entre otras cosas, que "ningún libro, etc., será en lo sucesivo impreso o dado a la venta sin haber de antemano conseguido aprobación y licencia de la persona o personas que ambas cámaras o cualquiera de las dos designaren para la expedición de tales servicios". La orden del Congreso, además, daba el poder a "la compañía de librereros y los funcionarios de ambas cámaras para la busca de las prensas no autorizadas y la destrucción de ellas; para la busca de libros, etc., no autorizados y su confiscación; y para la aprehensión de todos los autores, impresores y otros tales relacionados con la publicación de libros no permitidos" (Milton, 2000, p. 3).

El alegato de Milton se tituló "Areopagética" en conmemoración de la quema de los libros de Protágoras por los jueces del Areópago<sup>1</sup> y planteaba la necesidad de rever lo dispuesto por el parlamento "porque los libros no son cosas absolutamente muertas, antes contienen una potencia de vida que los hace tan activos cuanto el espíritu a cuya progenie pertenecen, y lo que es más, conservan, como en redoma, la más pura extracción y eficacia de la inteligencia viviente que los engendra" por lo que sostiene que "matar un buen libro es casi matar a un hombre" (2000, p. 13).

Tan central le parecía a Milton la libertad de expresión que casi al final de su discurso dice: "Dadme la libertad de saber, de hablar, de argüir libremente según mi conciencia, por cima de todas las libertades" (2000, p. 90) para cerrar con una pregunta directamente interpelativa con la que esperaba la revisión de lo decretado por el parlamento: "¿qué magistrado no andaré mal de información, harto más fácilmente si la libertad de las prensas queda ceñida al privilegio de unos pocos?".

Si bien este documento, reproducido aquí mismo de una edición de la Sociedad Interamericana de Prensa (que como veremos luego es uno de los actores centrales en

---

<sup>1</sup> Cabe recuperar sobre este hecho ciertas discrepancias respecto a su veracidad histórica. En este sentido, Quinteros Barros (1994, p.71) señala: "Si esto (la quema) hubiese sido así, por supuesto habrían sido previamente prohibidas. Esto es imposible de creer porque en Atenas no había censura. Las quemaduras de libros, aunque en ello participen masas de personas, sólo han tenido lugar en estados altamente autocráticos, lo que de ningún modo era la Atenas de Pericles. Además, el hecho es imposible de creer porque ningún contemporáneo de Protágoras, ni ningún opositor a Pericles habla del asunto. Más aún, Protágoras fue siempre un prestigioso y hasta acaudalado sofista. Sócrates mismo ("Menón", de Platón) ataca a Protágoras por haber ganado "más dinero con sus libros que Fidias con sus esculturas"

la oposición sistemática a la democratización de las comunicaciones), es recuperado como símbolo del liberalismo (Schmucler, 1997a), creemos que encuentra sustento en la posibilidad democrática que habilita el respeto del derecho a la expresión.

En esta línea de lo que podemos entender como documentos fundacionales en la lucha por la democratización de la comunicación, nos encontramos con la declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano resultante de la Revolución francesa en el que podemos leer:

X. Ningún hombre debe ser molestado por razón de sus opiniones, ni aun por sus ideas religiosas, siempre que al manifestarlas no se causen trastornos del orden público establecido por la ley.

XI. Puesto que la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Otro punto lo encontramos en la declaración de las Naciones Unidas de 1948 cuando el calor en Nagasaki no terminaba de disiparse. Tres años después de la rendición de Japón o de la finalización formal de la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas incluye en la lista de derechos básicos de la humanidad aquel que señala que "todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión" (artículo 19).

Ahora bien, Zafaroni (2011, p. 2) plantea que el racismo del neocolonialismo, asentado sobre la estela del orden punitivo medieval, sobrevivió en la historia de los países dominantes básicamente porque sus efectos nocivos eran desplegados en las periferias externas e internas. Cuando estos efectos, a través de la Segunda Guerra y la Shoá se trasladan al propio centro, el cambio de paradigma resulta inevitable. Es entonces cuando se da la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y el artículo 19 que referenciamos arriba.

En nuestro continente, la disputa por el reconocimiento de la comunicación y la información como derechos humanos tiene una larga historia. Unos meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se adopta en el marco de la Organización de Estados Americanos la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que en su artículo IV establecía que "toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio". Esta Declaración, sumada a la Universal, sentó las bases para la redacción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica, que fue aprobada en 1969 pero que entró en vigencia con base en lo establecido en su artículo 74, en 1978.

El Pacto de San José agrega algunos derechos a la Declaración Americana y define, con algo más de precisión, algunos ya presentes. Tal es el caso del derecho a la libertad

de expresión al que se le incorpora el derecho de réplica (artículo 14) y la prohibición de formas indirectas de restricción sobre la expresión. Ahora bien, en el período que va entre la redacción del Pacto y su entrada en vigencia, la comunicación, como derecho, es puesta en discusión y los alcances de sus definiciones encontrarán una variabilidad notable.

Podríamos, a nuestros fines, dar cuenta de una serie de materializaciones de esta disputa con el documento de trabajo de la UNESCO elaborado por Luis Ramiro Beltrán para la Reunión de Expertos sobre la Planificación y las Políticas de Comunicación en América Latina a realizarse en Bogotá en 1974 (UNESCO, 1974a): el Reporte de esta reunión (UNESCO, 1974b) y el Reporte Final de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, realizada en San José de Costa Rica en 1976 (UNESCO, 1976). A través de la mirada sobre estos documentos, buscaremos **dar cuenta de la emergencia de ciertas visiones en torno a la información, los medios, la comunicación y la cultura** que encontrarán cierta forma de presentación global a través del Informe McBride de 1980.

## Señalamientos metodológicos

Para este trabajo aplicamos la técnica de recolección de datos documentales seleccionando como material, documentos escritos. La estrategia de muestreo utilizada estuvo atravesada por los criterios de acceso a la documentación disponible e identificación de aquellos con riqueza de contenido para nuestros intereses. En cuanto a la técnica de análisis cualitativo de los datos recolectados a partir del procedimiento señalado (búsqueda, consulta y recopilación de materiales documentales textuales), nos sustentamos en una propuesta teórico-práctica de procedimiento de análisis sociológico del discurso a partir de aportes teóricos metodológicos de, entre otros, Alonso (1998) y Verón (1993) en la que el análisis e interpretación de los discursos se pone en relación con sus condiciones sociales de producción y circulación. Así, y recuperando lo señalado en otro lugar (Sgró Ruata y Guzmán, 2012, p.335), llevamos adelante "un abordaje histórico desde una perspectiva socio-discursiva que entiende el estudio de los procesos en que se presentan ciertas significaciones que alientan los decires y haceres sociales (Castoriadis, 2007)". En este sentido, la definición de discurso con la que trabajamos es central en el diseño metodológico realizado: "Cualquiera que fuere el soporte material, lo que llamamos un discurso o un conjunto discursivo no es otra cosa que una configuración espacio-temporal de sentido" (Verón, 1993, p. 127).

Entendemos, entonces, que los fenómenos de sentido aparecen bajo la forma de materias significantes que remiten a una red interdiscursiva más amplia. "Este modelo permite el acceso a la red semiótica partiendo del análisis de fragmentos de la semiosis, ya que bajo la hipótesis de que todo sistema productivo deja huellas en sus productos (Verón), se puede acceder al primero a través del segundo" (Sgró Ruata; Guzmán, 2012, p. 335).

## Un origen. La comunicación para el desarrollo

De acuerdo con la historización que realiza Beltrán (2005), a fines de la década del cuarenta, Estados Unidos delinea una política de relaciones exteriores orientada a llevar a

los países subdesarrollados a superar tal situación a través del apoyo en conocimientos y recursos. En el discurso inaugural de su segundo mandato como presidente de los Estados Unidos, Truman (1945-1953) planteó cuatro líneas de acción. El punto cuatro establecía entre otras cosas:

- Tenemos que lanzarnos a un audaz programa nuevo para poner a disposición del mejoramiento y desarrollo de las regiones atrasadas los beneficios de nuestros adelantos científicos y de nuestro progreso industrial.
- Yo creo que debemos poner a disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestros conocimientos para ayudarlos a realizar sus aspiraciones hacia una vida mejor (Verplaetse, 1950, pp. 116-117).

Así, en 1950, se crea el programa llamado "Punto Cuatro" que tenía dos objetivos principales: por un lado crear mercados para los Estados Unidos reduciendo la pobreza e incrementando la producción de los países "en desarrollo", y por otro, disminuir la amenaza del comunismo ayudando a estos países a prosperar bajo el capitalismo. En marzo de 1961, en una recepción en la Casa Blanca para el cuerpo diplomático de América Latina, el presidente de los Estados Unidos, Kennedy (1961-1963), anuncia oficialmente el programa de ayuda económica y social de Estados Unidos para América Latina bautizado como "Alianza para el Progreso" (Monsen, 2011).

Este planteo desarrollista estaba sustentado en un modelo de modernización donde el desarrollo es visto como un proceso imitable en el que lo necesario para alcanzarlo era que la información, la innovación llegue a destino. En ese paradigma la comunicación trata de promover cambios a través de innovaciones. En este marco, la comunicación (emisión) de la/s técnica/s era suficiente para alcanzar el estado de bienestar del que se gozaba en los países centrales. Desde la mirada de este paradigma dominante:

... los medios debían transmitir los valores de la modernidad y promover el uso de nuevas tecnologías. Daniel Lerner, uno de sus autores, planteaba que: la exposición a los medios; la urbanización, la alfabetización, el ingreso per cápita y la participación política constituían las variables más importantes del desarrollo. ¿A qué tipo de desarrollo e refiere Lerner? ¿Para favorecer a quien? (Franco Romero, 2011).

A principios de la década del setenta, el fracaso de esta mirada dominante se hace evidente y surgen desde el continente latinoamericano diferentes propuestas alternativas a este modelo:

... al empezar esa década, una pléyade de bien documentados analistas académicos comenzó a producir en varios países de la región una importante literatura de protesta y de propuesta que ventiló en debates en ella y, mas tarde, inclusive fuera de ella. Denunció al mismo tiempo la dependencia de Latinoamérica de potencias foráneas y la dominación interna de las mayorías empobrecidas por las minorías enriquecidas, tanto en términos de la comunicación como en los del desarrollo (Beltrán, 2005, p. 17).

Este movimiento da lugar a lo que se conoce como Teoría de la Dependencia que sostiene entre otras cosas que "el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados" (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009, p. 279) y

que en el campo de la comunicación devinieron en lo que se conoce como la propuesta para la implementación de "Políticas Nacionales de Comunicación".

## La UNESCO

El conjunto de pensadores latinoamericanos referenciados en el apartado anterior aportó significativamente al empuje de algunos emprendimientos internacionales, fundamentalmente a los propiciados por la UNESCO en la década del setenta y que culminarían, en cierto sentido como veremos luego, en la redacción del informe McBride.

Así, en 1974, la UNESCO organiza en Bogotá la primera reunión de expertos en comunicación para empezar a pensar recomendaciones en torno a políticas de comunicación. El boliviano Luis Ramiro Beltrán es invitado a redactar una "exposición teórica con unas ilustraciones de los problemas de comunicación en América Latina" (UNESCO, 1974a, p.1) que funcionaría como el documento de trabajo con el que se discutiría en aquella primera reunión.

### 1- El documento de trabajo

En este documento de trabajo encontramos la primera definición disponible de Política Nacional de Comunicación:

... conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, organizadas en un conjunto coherente de principios de actuación y normas aplicables a los procesos o actividades de comunicación en un país (UNESCO, 1974a, p. 4).

En este documento de trabajo, además, se ponen en escena algunos de los problemas de la comunicación en el continente. Recuperando todo un cuerpo de estudios e investigaciones, plantea como temas centrales del campo sobre los que reflexionar, por ejemplo:

- a) la responsabilidad de la publicidad en la promoción de "compras irracionales en la población imitando lo que ocurre en sociedades de gran consumo", "dar a unos materiales triviales o sin importancia real preferencia respecto a los que podrían tener una mayor significación para el pueblo";
- b) otro de los problemas presentados se centra en las agencias de noticias marcando que muchas investigaciones en el campo demuestran que la circulación de noticias en Latinoamérica está en manos no latinoamericanas siendo las dominantes la Associated Press y la United Press International;
- c) otro elemento importante resaltado en el documento es la propiedad de los medios de comunicación alertando acerca del fuerte proceso de concentración en la producción y distribución tanto de señales como de productos gráficos.

Bajo el título "Pluralidad de conceptos e ideologías", este documento introduce el cuestionamiento de la concepción de comunicación dominante en el momento. Refiriéndose a esta como el "planteamiento tradicional más conocido (que), considera la

comunicación como un proceso de transmisión de experiencias de una o más personas a otra persona o personas” y que sostiene a la persuasión como su principal objetivo. El documento condena esta idea (en voz de las investigaciones consultadas) por implicar una concepción autocrática de la comunicación donde prevalece la comunicación unilateral y donde el destinatario permanece como “el objeto sometido y pasivo del monólogo del actor persuasivo” (UNESCO, 1974a, p.12).

Así, se propone un modelo alternativo de comunicación al que denomina “comunicación horizontal” en el que participen los “seres humanos con múltiples finalidades”. Es entonces cuando aparece la idea de democratización desde las políticas de comunicación, principalmente articulada en la propuesta de incluir cláusulas en las políticas para que la comunicación “deje de ser un privilegio más para la minoría” y se convierta en un “bien cultural del que todos puedan gozar” (UNESCO, 1974a, p.13) porque si no se democratiza el sistema de comunicación, *la mayor participación social*, (argumento que atraviesa muchas diferentes ideologías dominantes en diferentes países del continente), *resultaría inalcanzable*.

Finalmente, consideramos relevante destacar de este documento el planteo que busca reacomodar la idea desarrollista dominante presentada más arriba sosteniendo que “el desarrollo general de un país está directamente relacionado con el crecimiento y mejora de su sistema y sus procesos de comunicación” (UNESCO, 1974a, p. 13).

El planteo presentado posiciona la idea de desarrollo alejada del progreso económico ya que este solo revela índices de producción y consumo pero deja irresueltas ciertas preguntas respecto a la justicia social, a la distribución de ese progreso y, sobre todo, a las aspiraciones de los ciudadanos respecto a sus definiciones en los asuntos públicos. En este sentido, al definir la amplitud de la idea de desarrollo que anima las políticas de comunicación, se estará dando forma a un modelo más o menos democrático de funcionamiento comunicacional.

El documento cierra con varias reflexiones en torno a la formulación de las políticas de comunicación y se pregunta, entre otras cosas, si la comunicación horizontal y dialogante podría llegar a “ser”, en una estructura social que siga siendo vertical. Y esta pregunta, nos parece central, aún hoy, para una reflexión acerca de las posibilidades de la autonomía social (Castoriadis, 2007).

## 2- La reunión de expertos

En 1974, se realiza en Bogotá la reunión de expertos para la que el documento referido arriba fue creado como disparador-organizador de las deliberaciones previstas. De esta reunión resultó una serie de recomendaciones para ser tratadas en la primera reunión intergubernamental planeada para el año 1975 en algún país latinoamericano. Esta reunión fue finalmente postergada ante el ataque sistemático de algunas organizaciones de medios (entre las que la Sociedad Interamericana de Prensa ocupó un rol central) y se realiza finalmente en Costa Rica en el año 1976.



En el documento redactado por la reunión de expertos, se resaltan algunos puntos que consideramos sustancial traer a escena como marcas que irán forjando la historia de la lucha por la democratización de las comunicaciones en el continente.

Observando los temas tratados en las sesiones plenarias podemos ver el espectro de la discusión:

- Concepto y definición de una política de comunicación: ¿política o estrategia?
- El contexto ideológico de una política de comunicación. El rol del Estado en la formulación de una política nacional, coherente y correctiva.
- La comunicación como un área de la política de desarrollo.
- La situación de los medios masivos de comunicación en América Latina.
- El acceso a la información y la participación en comunicación.
- Las dificultades de la aplicación de una política nacional de comunicación sin la participación del gobierno y de las instituciones. La creación de *Consejos Nacionales de Comunicación*.
- El impacto del desarrollo acelerado de las tecnologías de la comunicación y la prioridad de una política de comunicación.
- El rol de la UNESCO en el sector comunicacional y los objetivos de cooperación nacional e internacional.
- La necesidad de la investigación en el campo de la comunicación para hacer posible la dirección, formulación y aplicación de una política de comunicación.

En las recomendaciones de los grupos de trabajo, documentadas en el encuentro de expertos, se sostiene que debido a que ninguna sociedad puede existir sin comunicación, esta debe ser organizada en función de los objetivos de cada sociedad y no puede (la política de comunicación) ser librada a la improvisación. Por ello la planificación en este campo es prioritaria y se puede aplicar en dos sentidos. Por un lado se puede planificar con base en valores enfrentados con las recomendaciones internacionales en cuanto a respeto por la persona humana, derechos básicos, acceso a la información, etc. Y por otro lado, se puede planificar atendiendo a estas cuestiones, estableciendo un marco de posibilidades desde el cual llegar a realizar una contribución efectiva al proceso de democratización de la comunicación.

En este sentido, en las recomendaciones, se establece que la comunicación, al ser un bien público necesario, debe estar al servicio de la población total de los países sin excluir a ningún elemento de la sociedad. Y esto no es posible sin una regulación adecuada del sistema de medios.

Para dejar en claro a qué se está refiriendo el documento respecto a regulaciones se establece como definición de política nacional de comunicación al:

... conjunto integrado, explícito y duradero de principios y pautas de comportamiento, aplicables a las instituciones involucradas en los procesos de comunicación masiva en un país (UNESCO, 1974b, p. 14).

Bajo los títulos "Aspectos ideológicos" e "Integridad e identidad cultural" el documento señala que la necesidad de independencia política, económica y cultural está reñida con los intereses privados que asumen en el continente las empresas culturales privadas. Este planteo busca escenificar que la comunicación orientada solo por el interés comercial es pernicioso a los fines señalados. En tal sentido, se advierte contundentemente que "la libertad de expresión es un derecho que le pertenece a la comunidad entera y no solo a una elite de capitales concentrados" (UNESCO, 1974b, p. 14).

En esta línea se sostiene que una comunicación democrática es posible estableciendo políticas nacionales donde en su proceso de elaboración implementación y control deben participar representantes del gobierno que suponen la aprobación social en sus prácticas, representantes del sector privado de la comunicación y representantes de asociaciones sindicales, profesionales y organizaciones culturales.

### 3- San José

La Conferencia Intergubernamental de los gobiernos de los Estados de América Latina y el Caribe, pensada para 1975, se realiza finalmente en San José de Costa Rica entre el 12 y el 21 de julio de 1976.

El resultado de la reunión se materializó en una declaración conjunta y 30 recomendaciones para los Estados miembros. Como lo señalaran numerosos autores (Gómez, 1976; Capriles Arias, 1996; Bisbal, 1981, entre otros), la declaración se llevó adelante a pesar de la fuerte campaña de oposición y desprestigio a la reunión implementada por las asociaciones empresariales de dueños de medios de comunicación masiva y agencias de noticias internacionales.

El castigo sufrido por Unesco es una de las principales lecciones que pueden sacarse en cuanto a la terrible fuerza que las organizaciones de agencias y medios noticiosos occidentales, en especial estadounidenses, tienen, no solamente en cuanto a capacidad específica para influenciar opinión a través de la tergiversación de la información, sino en cuanto a la capacidad para presionar directamente los gobiernos y obtener resultados políticos de tal gravedad en la escena de los organismos del sistema internacional de las Naciones Unidas (Capriles Arias, 1996, p. 42).

En la declaración de la Conferencia, encontramos una construcción argumental que busca sedimentar la pertinencia de la comunicación en el cuerpo de derechos humanos universales. En este sentido la declaración comienza enlazando la comunicación con la condición de ser humano más allá de la forma de organización social en la que éstos decidan establecerse:

- Que el hombre tiene la necesidad vital de expresarse, debiendo garantizársele por tanto la facultad libre y espontánea de relacionarse dentro de la comunidad.
- Que esta actitud humana se manifiesta en todo tiempo y lugar y en toda clase de organización social.

Luego, la declaración busca definir y establecer las formas de ser de los medios masivos de comunicación asentando una posición que se aleja de la privatización o de los derechos que la iniciativa privada se arroga en este campo:

- Que en su afán de comunicarse el hombre ha creado las más diversas formas y medios que constituyen todas las expresiones de la cultura.
- Que es un derecho humano el acceso a todos los bienes de la cultura y la participación libre y democrática en las varias manifestaciones del espíritu.
- Que debido al crecimiento de la población y al aumento consiguiente de sus necesidades espirituales y materiales, el talento científico del hombre ha creado medios o instrumentos cada vez más eficaces que facilitan el acercamiento y la comunicación de la especie.
- Que estos medios forman parte de los recursos de la sociedad, del patrimonio científico de la humanidad, y por lo mismo constituyen componentes fundamentales de la cultura universal.
- Que existen sectores de población que han de salir todavía del aislamiento en que se encuentran llevándolos a comunicar entre sí y a ser informados del acontecer nacional y universal.

Así, luego de estas definiciones, la declaración distingue a los actores pertinentes en cuanto a las responsabilidades frente al uso y gestión del sistema de medios de cada sociedad:

- Que velar por el uso pacífico y benéfico de los medios de comunicación, es responsabilidad de todos los miembros de una sociedad.
- Que los estados tienen obligaciones y responsabilidades sociales, económicas y éticas en todo cuanto se refiere al estímulo, apoyo, promoción y difusión de bienes de la comunidad para el desarrollo integral, individual y colectivo.
- Que por lo tanto, deben promover en los hombres y los pueblos la toma de conciencia de sus responsabilidades presentes y futuras y sus capacidades de autonomía, multiplicando las oportunidades del diálogo y de la movilización comunitaria.
- Que establecer planes y programas para el uso extensivo y positivo de los medios de comunicación dentro de las políticas de desarrollo debe ser responsabilidad conjunta del Estado y los miembros de la sociedad.

Finalmente establece el marco y la teleología de las políticas nacionales de comunicación:

- Que las políticas nacionales de comunicación deben concebirse en el contexto de las propias realidades, de la libre expresión del pensamiento y del respeto a los derechos individuales y sociales.
- Que las políticas de comunicación deben contribuir al conocimiento, comprensión, amistad, cooperación e integración de los pueblos, en un proceso de identificación de anhelos y necesidades comunes, respetando las soberanías nacionales, el principio jurídico internacional de no intervención entre los Estados y la pluralidad cultural y política de las sociedades y los hombres, en la perspectiva de la solidaridad y la paz universales.
- Que las Naciones Unidas y los organismos de su Sistema, especialmente la UNESCO, deban contribuir en la máxima medida de sus posibilidades a este proceso universal.

Además de la declaración, como dijimos, la Conferencia generó 30 recomendaciones para la implementación, en cada país de la región, de las políticas nacionales de comunicación.

Mientras que la primera recomendación hace foco centralmente en las desigualdades internacionales de acceso y participación en el flujo informativo, en la segunda, se recomienda la estructuración de sistemas complementarios de comunicación en el interior

de los Estados Miembros que, respetando a las empresas privadas, garanticen a los ciudadanos el acceso y la participación a la que tienen derecho. Como medida inmediata de acción, se propuso estimular y fortalecer los medios comunitarios existentes y promover la creación de otros como bibliotecas, compañías de teatro, etc.

La tercera recomendación llama a los Estados a garantizar el apoyo irrestricto a la libertad de expresión que, puntualiza, es libertad de comunicación e información. Por otro lado, insiste en que ese derecho debe ser válido para "todos los seres humanos sin limitaciones por su nivel cultural económico o social" (Declaración de San José, 1976, p.120).

Recuperando lo planteado en la declaración, la cuarta recomendación establece la necesidad de reconocer el derecho a la comunicación como una derivación del derecho universal a la libre expresión subrayando en ello las dimensiones de "acceso y participación". Además, propone el impulso de discusiones de expertos en comunicación y juristas para definir claramente los principios del "derecho a la comunicación".

La sexta recomienda reconocer la potestad de los Estados para formular políticas nacionales de comunicación y establece los principios a considerar al momento de creación e implementación de políticas, entre los que se encuentran:

- determinar derechos y responsabilidades de los comunicadores de los sectores públicos y privados,
- garantizar el acceso universal y la participación colectiva en el sistema de medios y,
- asegurar la pluralidad de fuentes para garantizar la libertad de información.

Como modo de incluir las voces sociales interesadas en el armado y control de las políticas, la séptima recomendación giró en torno a la creación de *Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación*. Incluso la recomendación 28 va más allá y propone la creación de un *Consejo Latinoamericano de Comunicación Social*.

En tanto, la novena recomendación establecía que el armado de las políticas debía promover la participación del sector privado y las instituciones pertinentes antes de cualquier discusión legislativa (parlamentaria). La décima recomendación llamaba a la toma de medidas urgentes para que el total de las poblaciones de los Estados accedan a receptores audiovisuales de bajo costo, papel prensa y demás materiales para asegurar una comunicación social efectiva.

Las otras recomendaciones tanto a los países miembros como al Director General de la UNESCO versaron sobre: a) la formación de recursos humanos (recomendaciones 11, 13 y 24); b) la creación de centros de documentación regionales (recomendaciones 12, 14 y 23); c) la necesidad de la promoción de la investigación en el campo de la comunicación como insumos para la evaluación y reelaboración de decisiones en el campo comunicacional (recomendaciones 15 y 19); d) la creación de agencias nacionales y regionales de noticias y otros mecanismos para la promoción del equilibrio de los flujos internacionales de comunicación y tecnologías (recomendaciones 16, 17, 21, 26 y 27); e) la necesidad del establecimiento, en el orden internacional, de la prioridad al estudio y

promoción del área de comunicación social (recomendaciones 18 y 20); f) la promoción y aliento a la producción y circulación regional de cine y libros (recomendaciones 22 y 25); y finalmente g) sobre la creación de un Banco Regional de Materiales Audiovisuales (recomendación 30).

La aparición de este documento se da como un momento de una disputa en el que el sistema empresarial comunicacional no cede su insistencia social ni capacidad de presión política a tal punto que "ni siquiera en los tres países cuyos gobiernos se organizaron post-San José para efectuar los cambios acordados –Venezuela, Perú y México– resultó posible establecer las políticas" (Beltrán, 2005, p.18).

## Algunas conclusiones

En la Revista Nueva Sociedad, de agosto de 1976, Beltrán recupera la definición levemente modificada del documento de trabajo de 1974 donde se establece que "una Política Nacional de Comunicación es un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación en un país". Esta definición es acompañada por una serie de reflexiones que la localizan en un espacio democrático de actuación. Pondera el rol central del Estado democrático como institución representativa de la comunidad de una nación "dotada de poder legítimo y apropiado para formular y hacer efectiva la política en nombre de la mencionada colectividad nacional y para beneficio de todos y cada uno de sus componentes".

El planteo de la necesidad de empezar la discusión sobre la implementación de políticas nacionales de comunicación se produce en paralelo a la comprensión de la comunicación y de la información como derechos fundamentales para el desarrollo de los países.

Ahora bien, en las definiciones de políticas en torno a la comunicación se pone siempre implícita o explícitamente en juego alguna definición acerca de aquello que la comunicación es. Martín-Barbero (2001, p.74) anota que la definición dominante de las políticas culturales en el continente es el "modelo según el cual comunicar cultura equivale a poner en marcha o acelerar un movimiento de difusión o propagación"; es este el denominado "paradigma informacional" que entiende el comunicar no como un acto (Schmucler, 1997b) sino como un hacer circular, evitando en lo posible los ruidos, cierto contenido desde un punto hacia otro en una linealidad eficaz y cuyo logro "democratizador" es la posibilidad del acceso universal.

Por otro lado, encontramos un modelo de comunicación que reconoce la dimensión transaccional inevitable en el proceso, donde el receptor no es un agente pasivo, al contrario, la línea que demarca su posición se desvanece fortaleciendo la "comunicación hecha de encuentro y conflicto con el/lo otro" (Martín-Barbero, 2001, p.75). En este sentido entendemos las ideas de acceso y participación como dimensiones centrales a considerar al momento de reflexionar en políticas de comunicación.

En esta breve presentación, pudimos constatar la emergencia de los planteos de "acceso y participación" en varios momentos: ya en la presentación de los temas tratados en las sesiones plenarias de la reunión de Costa Rica en el año 1976, figuraba como tema exclusivo bajo el título: - El acceso a la información y la participación en comunicación. Además, vimos en la declaración de Costa Rica la definición de estas dos ideas como derecho humano: "- Que es un derecho humano el acceso o todos los bienes de la cultura y la participación libre y democrática en las varias manifestaciones del espíritu". También, en la primera recomendación, se hace foco en las desigualdades internacionales de acceso y participación en el flujo informativo. La cuarta recomendación establece la necesidad de reconocer el derecho a la comunicación como una derivación del derecho universal a la libre expresión subrayando en ello las dimensiones de "acceso y participación". En la sexta recomendación se sostiene la necesidad de "garantizar el acceso universal y la participación colectiva en el sistema de medios".

En un encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977 que se tituló: "Autogestión, acceso y participación en la comunicación" se buscó definir y operar este núcleo planteando "un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos" (Rossi, 2012, p.5). El escalonamiento inicia en el *acceso* como elección y *feedback*, atraviesa la *participación* como intervención de la población en la producción de los mensajes, la toma de decisiones, y la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva, finalizando en la *autogestión* entendida como la forma más avanzada de participación para el logro de un pleno derecho a la comunicación (UNESCO, 1977, pp.4-5). El mismo año, también en el marco de la UNESCO, se crea una Comisión para el Estudio de los Problemas de Comunicación conocida como McBride por el nombre de su director Sean McBride. Muchos de los elementos señalados en los documentos trabajados arriba encontraron su lugar en el informe de la Comisión titulado "Muchas voces. Un mundo" estableciendo, como plantea Mattelart, "un zócalo de nociones que se convertirán en elementos clave porque servirán de orientación a los debates, propuestas, medidas y estrategias que participan en la legitimación de la idea de políticas públicas en los ámbitos de la comunicación y la cultura; derecho a comunicar y derecho a la comunicación, diversidad cultural, interdependencia, diálogo de culturas e industrias culturales" (Mattelart, 2007, p. 25).

El momento de presentación del informe, se instituye también como el inicio de dos décadas de retroceso en las discusiones sobre democratización de la comunicación. Momento en el que, siguiendo a Beltrán, (2005, p. 25): "Irrumpieron en la escena del ejercicio del poder el neoliberalismo y la globalización que llegarían a cambiar en poco tiempo las bases estructurales de la economía, de la política, de la cultura y de la comunicación en el mundo". A su vez, Reyes Matta (1982) escribía sobre este fenómeno en "Información y desarrollo bajo la contraofensiva Reagan" señalando algunos de los titulares que circulaban por los medios gráficos dominantes en el momento en que Estados Unidos e Inglaterra renunciaban a la UNESCO<sup>2</sup>.

---

2 Para un acercamiento general a las voces conservadoras en la lucha en contra de la democratización de la comunicación en este momento, ver el informe realizado por Thomas G. Gulick (1982) para la Fundación

Ahora bien, este período señalado por Mattered (2007) como de "glaciación" encontrará en Argentina un fuerte quiebre público en agosto del año 2004 cuando se pone en marcha una iniciativa ciudadana que confluye en lo que se definió como *Coalición por una radiodifusión democrática*. Este colectivo trabajó en la elaboración de un documento titulado "21 Puntos por una ley de radiodifusión de la Democracia" que se asienta fuertemente en aquel "zócalo de nociones". Algunos de los aspectos centrales del documento señalaban: la radiodifusión como derecho a la información y no como un "simple negocio comercial" (punto 2); la necesidad de garantizar la independencia de los medios de comunicación (punto 3); la reafirmación de las frecuencias radioeléctricas como bien público patrimonio de la humanidad que debe ser administrado con criterios democráticos (punto 4); la diversidad y el pluralismo como línea medular de los servicios de comunicación y la necesidad de igualdad de posibilidades para el acceso y la participación en los espacios de radiodifusión (punto 5); el impedimento de la conformación de monopolios y/u oligopolios (punto 6); el reconocer la existencia de tipos de prestadores de servicios de radiodifusión no sólo comerciales sino también públicos y comunitarios de organizaciones de la sociedad civil (punto 11); reservar a este último tipo de prestador el 33% de las frecuencias (punto 13).

El documento 21 *puntos* se declarará, el 20 de agosto de 2008, de interés de la Cámara de Diputados de la Nación argentina para la redacción de una nueva ley de Radiodifusión<sup>3</sup> que finalmente fue discutida en una sesión especial los días 9 y 10 de octubre de 2009, logrando en esta última jornada, su sanción y promulgación<sup>4</sup>. La ley que durante el proceso de debate inscribió explícitamente los puntos de la *Coalición* finalmente lleva las marcas de este y otros numerosos colectivos que participaron en su redacción. Desde entonces, lejos de saldarse el debate, este se mantiene vigente en la búsqueda de la profundización de los componentes democratizadores del texto legal final; en las contraofensivas de actores dominantes de la escena mediático-corporativa; en la discusión abierta a las reglamentaciones que le dan existencia operativa, y en el lento movimiento de empuje y quiebre que las voces históricamente negadas alimentan en la comunicación democrática.

## Bibliografía

- Alonso, Enrique (1998) *La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa*. Madrid: Ed. Fundamentos.
- Beltrán, Luis Ramiro (1976) "Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos" en *Nueva Sociedad* n°. 25. julio-agosto 1976. pp. 4-34
- Beltrán, Luis Ramiro (2005) "La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo". Documento presentado al III Congreso Panamericano de la Comunicación.
- Bisbal, Marcelino (1981) "Del libre flujo al informe Mac Bride (Síntesis de un proceso de cambio)" en *Comunicación* 30-31, Caracas: Centro Gumilla. pp. 41-56.
- Capriles Arias, Oswaldo (1996) *Poder político y comunicación*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Castoriadis, Cornelius (2007) *La institución imaginaria de la sociedad*. Bs. As.: FCE.

---

Heritage.

3 Declaración de interés: Honorable Cámara de Diputados N° de Expediente 2651-D-2008.

4 Por decreto del Poder Ejecutivo Nacional (Num. 1467/09).

- Franco Romero, Elianor (2011) *La experiencia de la sociedad civil ecuatoriana y la aplicación de objetivos de la Comunicación para el Desarrollo en medios de comunicación*. Quito: CIESPAL – UNESCO.
- Gómez, Luis A. (1976). "Fin del Monólogo. Inicio del Diálogo. La Conferencia Intergubernamental de Costa Rica" en *Nueva Sociedad* n° 25, p. 35-46
- Gulick, Thomas G. (1982) *The IPDC: UNESCO vs. the Free Press*. Washington: Heritage Foundation.
- Mac Bride, Sean. (1980) *Many Voices. One world*. London: Kogan Page.
- Martín-Barbero, Jesús (2001) "De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política" en *Nueva Sociedad* n° 175. Caracas, 2001. pp 70-84
- Mattelart, Armand (2007) "Pasado y presente de la *Sociedad de la Información*: entre el nuevo orden mundial de la información y la comunicación y la *Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información*" en Loreti, Damián; Mastrini, Guillermo y Baranchuk, Mariana (comps) (2007) *Participación y democracia en la Sociedad de la Información*. Bs. As.: Prometeo
- Milton, John (2000) *Areopagítica*. México: FCE. SIP
- Monsen, Laures (2011) "La Alianza para el Progreso y su legado" en *Departamento de Estado de Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.america.gov/esp>
- Quirós, Fernando y Segovia, Ana (1996) "La Conferencia de San José de Costa Rica (1976)" en CIC n°2: Servicio de Publicaciones Universidad Complutense de Madrid. pp 63-80.
- Reyes Matta, Fernando (1982) "Información y desarrollo bajo la contraofensiva Reagan" en *Comunicación y Cultura en América Latina* Vol.7, 7, enero. Pp. 51-62
- Rossi, Diego (2012) *Acceso y participación: políticas activas, condicionamientos de los licenciarios dominantes y el desafío digital*. CECSO: UBA. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/textos/accesoyparticipacionactualizacion%202012.pdf>
- Sgró Ruata, María C y Guzmán, Víctor H (2012) "'Espacio de lo público y construcción de la amenaza" en *A Contracorriente*. North Carolina State University. pp. 334-364.
- Schmucler, Héctor (1997a) "Dependencia y liberalismo" en *Memoria de la comunicación*. BS. As.: Biblos. pp 95-107
- Schmucler, Héctor (1997b) "El regreso de la palabra o los límites de la utopía mediática" en *Memoria de la comunicación*. Bs. As.: Biblos. pp 17-26.
- Spicker, Paul; Alvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David (2009) *Pobreza: Un glosario internacional*. Bs. As.: CLACSO
- Verón, Eliseo (1993) *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Barcelona: Gedisa.
- Verplaetse Julián (1950) "El punto cuatro del Presidente Truman" en *Cuadernos de estudios africanos*, N° 9. Pp. 97-118
- Zaffaroni Eugenio Raúl (2011) *La Cuestión Criminal*, Fascículo 1 La Palabra de los muertos, Suplemento especial del diario Página 12, 6 de junio de 2011

#### **Documentos:**

- Asamblea Nacional de Francia (1789) *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*.
- ONU (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- UNESCO (1974a) *Reunión de expertos sobre la Planificación y las Políticas de la Comunicación en América Latina, que ha de celebrarse en Bogotá (Colombia) en 1974*. COM-74/CONF.617/2
- UNESCO (1974b) Report of the meeting of experts on communications policies in Latin America. Bogotá 4-13 July 1974. COM-74/CONF.617/4
- UNESCO (1976) Final report. Intergovernmental Conference on Communication Policies in Latin



America and the Caribbean. COM/MD/38.

UNESCO (1977) "Final report" *Meeting on self-management, acces and participacion in communication*. Belgrade, Yugoslavia, 18-21 October 1977.

Declaración de San José (1976) "Conferencia intergubernamental sobre políticas de comunicación en América Latina y el Caribe" en *Nueva Sociedad* n°. 25. julio-agosto 1976. pp.116-139.

