

Analizo las estrategias de participación e incidencia de organizaciones sociales en las reformas de políticas de comunicación en los últimos 12 años en Argentina.

Esto es **relevante** porque:

- se produjeron múltiples reformas de políticas de comunicación en la última década, activismo estatal inusual en esta área desde el regreso de la democracia en 1983: Decreto de Acceso a la Información Pública de 2003; Modificación del artículo del Código Penal referido a calumnias e injurias, de 2009; Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009; y Ley Argentina Digital de 2014.
- Todas ellas contaron con una también inusual participación ciudadana
- Y, en dos de los cuatro casos (radiodifusión, calumnias e injurias), la sociedad civil logró incidir de manera decisiva en su formulación, lo que también es absolutamente innovador.

Desde esta perspectiva, nuestros **interrogantes** son: ¿Cuáles fueron las estrategias desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil que impulsan reformas en las políticas de comunicación, y los niveles de impacto que alcanzaron? ¿Cómo es posible comprender/explicar por qué optaron por diversas estrategias en su vínculo con el Estado, y por qué algunas lograron mayor incidencia que otras?

¿Por qué decimos que la participación ciudadana en políticas de comunicación es inusual?

Porque los **procesos de formulación de políticas de comunicación** en Argentina han sido históricamente, desde los inicios de la radiodifusión, protagonizados por las elites políticas a cargo de los gobiernos y las elites económicas que controlaban las empresas de medios, mientras evitaron institucionalizar demandas ciudadanas. Esto sucedió en 1980 cuando la Junta Militar dictó el **decreto-ley 22.285** que rigió el sistema de medios durante veintinueve años. Esta norma configuraba la comunicación como un bien comercial con control del Estado. Esto se agravó durante las presidencias de Menem cuando la **Ley de Reforma del Estado** que consagró la desregulación, privatización y desmonopolización también de las comunicaciones, permitió la constitución legal de multimedios, y el ingreso del capital financiero transnacional al mercado mediático. La gestión de Kirchner lo sostuvo al ampliar los plazos de vencimiento de las licencias de los principales canales de televisión del país.

En consecuencia, históricamente, el **sistema mediático** en nuestro país se caracterizó por:

- la iniciativa privada la explotación comercial y la dependencia de la publicidad;
- la complementaria ausencia de medios públicos no gubernamentales con audiencia real,
- junto con la presencia de los medios comunitarios confinada a la ilegalidad o limitada en su desarrollo,
- grandes niveles de concentración de la propiedad privada,
- y la concentración de la producción de contenidos en las principales zonas urbanas.

Frente a esta situación, ¿cuáles fueron las demandas de la sociedad civil?

Desde la recuperación del gobierno constitucional en los 80, surgieron dos grupos de organizaciones con demandas relativas al derecho a la comunicación.

Por un lado, se agrupan las que **demandan reducir el dominio histórico del sector privado en los sistemas de medios**. Se basan en el supuesto de que el mercado es el principal problema para la diversidad de la comunicación pública. Este grupo de demandas incluyen:

- limitar la concentración de la propiedad de los medios,
- legalizar los medios comunitarios y de pueblos originarios,
- fortalecer los medios públicos
- proteger la producción audiovisual nacional, local e independiente.

Se basan en los principios del sistema interamericano de derechos humanos que concibe a la comunicación como un derecho humano, a la radiodifusión como un servicio público, al espectro radioeléctrico como un bien público y al Estado como garante de ese derecho, regulador del servicio público y administrador del bien común.

Por otro lado, es posible agrupar las **demandas que tratan de reducir el control de la información y la expresión por parte de los estados**. Este segundo grupo de demandas incluye:

- regular el acceso a la información,
- la publicidad oficial
- y los medios públicos no gubernamentales,
- despenalizar las calumnias e injurias
- y revocar las leyes de desacato.

Se fundan en una perspectiva liberal clásica de la libertad de expresión como derecho negativo. Privilegia la libertad de prensa (de periodistas y medios). Concibe a los medios como contralores del poder político. Y al Estado como la principal amenaza a la libertad de expresión.

Por lo tanto, la sociedad civil no tiene una demanda unificada en materia de derecho a la comunicación e, incluso sus marcos interpretativos y políticos son diversos.

¿Qué tipo de organizaciones impulsaron unas y otras demandas en Argentina?

Las organizaciones que impulsan cada uno de estos tipos de demandas tienen diferentes formas organizativas, trayectorias institucionales, integrantes y recursos. Su autonomía relativa frente al Estado se vincula con la capacidad de acción de las organizaciones según esos factores, y a las oportunidades políticas que se les presentaron y contribuyeron a crear.

Las demandas que tienden a reducir el poder de los mercados son expresadas por **movimientos de base**, como las asociaciones de radio comunitarias. Están conformadas por estos medios cuyos integrantes son militantes. Sus miembros son, por lo tanto, más numerosos y están ubicados en todo el país. Fueron las pioneras en plantear demandas vinculadas a comunicación en el país apenas recuperado el gobierno constitucional y las primeras en nuclearse en una red nacional: el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). Integran, además, una de las redes más antiguas a nivel regional: la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) formada en los años 60. Además, tienen interés directo en las demandas que presentan. En este siglo, este paradigma fue retomado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática que FARCO convocó en 2004 con el propósito de proponer sustituir el decreto-ley de radiodifusión por una nueva norma. La Coalición incluyó a asociaciones de medios comunitarios, de frontera, indígenas, cooperativos y pymes; sindicatos y asociaciones profesionales de periodistas y comunicadores; carreras universitarias de comunicación y periodismo; universidades públicas, las dos centrales obreras, organismos de derechos humanos, pueblos originarios, movimientos de mujeres, organizaciones sociales, agrupaciones políticas.

Las organizaciones que demandan reducir el poder de los estados fueron **ONGs de expertos técnicos** -abogados, periodistas, académicos, politólogos- (la Asociación por los Derechos Civiles, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, y Poder Ciudadano) y asociaciones profesionales de periodistas (Foro de Periodismo Argentino). Estas organizaciones surgieron en los años 80 y 90. Están registradas como organizaciones sin fines de lucro y son financiadas fundamentalmente por donantes extranjeros. Salvo FOPEA que tiene alcance nacional, actúan principalmente en Buenos Aires, aunque tienen alianzas con organizaciones de algunas provincias. Integran la Alianza Regional por la Libertad de Expresión creada en los años 2000. Tienen más de un objetivo de intervención en materia de derecho a la

comunicación. Sus intereses y los de sus integrantes no están directamente ligados a los derechos que reclaman.

Un caso particular de organizaciones que plantearon este tipo de demandas un organismo de derechos humanos (Centro de Estudios Legales y Sociales) que las considera también un derecho humano y herramientas para el acceso a otros derechos. Esto acerca su posicionamiento frente al Estado, la sociedad civil y el mercado, al marco interpretativo del primer grupo de demandas.

La sociedad civil es heterogénea también en sus formas de organización política, sus financiamientos, redes y estructuras.

¿Cuáles fueron las estrategias desarrolladas por estas organizaciones?

La sociedad civil que procura incidir en reformas de políticas de comunicación no es eminentemente confrontacionista con el Estado. Tampoco sus vínculos de negociación, cooperación e incidencia se reducen a la cooptación de sus dirigentes por parte del gobierno. Por el contrario, producen una diversidad de estrategias que van más allá de la protesta frente al Estado. Esto demuestra su pragmatismo y versatilidad en busca de sus objetivos.

- Producción de información, en muchos casos basadas en profundas investigaciones como las de ADC, CIPPEC y Poder Ciudadano sobre publicidad oficial
- Expresión pública del posicionamiento organizacional. Esto incluye denuncias, pronunciamientos y propuestas de principios en los cuales debería basarse una política pública, como los 21 Puntos por una Radiodifusión para la Democracia presentados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, y como los principios para medios públicos de ADC, CIPPEC, Poder Ciudadano, FOPEA y CELS
- cabildeo
- uso de herramientas administrativas de exigibilidad de derechos, como la solicitud de acceso a la información presentada por CIPPEC
- litigio judicial ante tribunales internacionales como los realizados por el CELS en casos de calumnias e injurias y desacato
- movilización urbana como las de la Coalición al Congreso y a Tribunales por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual
- integración de mecanismos participativos del estado de formulación e implementación de políticas de comunicación, como FARCO en el Consejo Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual

Las estrategias desarrolladas no se distinguen según las demandas presentadas. Movimientos con diferentes demandas usaron similares estrategias según las oportunidades políticas que se les presentaban y sus propias capacidades institucionales.

¿Cuáles fueron las oportunidades políticas para la incidencia de las organizaciones?

Gran parte de los análisis sobre las reformas de políticas de comunicación en la Argentina y en otros países latinoamericanos en esta década, atribuye los cambios a la orientación ideológica de izquierda de los gobiernos. Sin embargo, hay numerosos contra-ejemplos en América Latina que ponen en cuestión este argumento. En nuestro país, desde esta perspectiva es difícil explicar por qué el gobierno de Néstor Kirchner no sólo no hizo la reforma, sino que benefició al Grupo Clarín y otros multimedios, y el de Cristina Fernández sí. Por eso, la llegada al poder de fuerzas progresistas constituyeron una oportunidad para la reactivación de la sociedad civil organizada con demandas comunicacionales, porque vieron en ellas una esperanza. Sin embargo, esto no siempre se tradujo en impacto social efectivo.

Lo que sí es comprobable en Argentina y también en los otros países que hicieron reformas en radiodifusión es la hipótesis que había planteado Tarrow para explicar el impacto de movimientos sociales:

- División de elites: El gobierno de Fernández rompió la alianza histórica con el Grupo Clarín que había caracterizado a las anteriores administraciones, incluso la de Kirchner;
- Apertura de las instituciones del Estado a la participación social: lo hizo desde el momento mismo en que anunció que impulsaría un proyecto de nueva ley cuando convocó a reuniones a todos los sectores comenzando por la Coalición, luego con los foros de debate realizados en las 24 provincias del país, y las audiencias públicas en el Congreso;
- La sociedad civil encuentra funcionarios aliados. Algunos de sus funcionarios fueron incluso integrantes de la Coalición.
- Además, el oficialismo tenía el control de la mayoría en el Congreso, aunque se negoció el apoyo de otras fuerzas políticas para que la ley tuviera mayor legitimidad.

En los casos de demandas que tienden a reducir la injerencia del estado en la comunicación pública, cobra mayor relevancia la presión internacional. En la Argentina, se despenalizaron las calumnias e injurias gracias a la acción del CELS que litigó en el sistema interamericano y derivó en una sanción penal internacional al Estado Argentino en 2008 y la consiguiente modificación del Código Penal en 2009.

En síntesis, la sociedad civil contribuye a cambiar y esto es impensable sin la participación cívica. Sin embargo, sus propuestas de leyes y reformas de las políticas requieren el apoyo del Estado para tener lugar. Por lo tanto, el impacto de la sociedad civil depende de tener socios involucrados y de gran alcance en el estado. Con la sociedad civil, pero sin el apoyo del Estado, el impacto es limitado. Sin la sociedad civil, sin embargo, es difícil imaginar los cambios analizados.