

De la resistencia a la incidencia Sociedad civil y derecho a la comunicación en la Argentina

María Soledad Segura

Epílogo de
Martín Becerra

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Segura, María Soledad
De la resistencia a la incidencia : sociedad civil y derecho a la comunicación en Argentina /
María Soledad Segura. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento,
2018.

132 p. ; 21 x 15 cm. - (Comunicación, artes y cultura. medios y política ; 1)

ISBN 978-987-630-370-5

1. Derecho Humano a la Comunicación. 2. Sociedad Civil. 3. Comunicación Pública. I. Título.
CDD 323

EDICIONES UNGS

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018
J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)
Prov. de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54 11) 4469-7507
ediciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar/ediciones

.....

Serie Medios y política
Dirección: Iván Schuliaquer
Comité Editorial: Eduardo Rinesi, Juan Pablo Cremon-
te, Laura Rosenberg, Daniel Rosso, Philip Kitzberger y
Natalia Aruguete.

.....

Diseño de la serie: Daniel Vidable
Corrección: Gustavo Castaño

Tipografía: Manuale
Pablo Cosgaya, Eduardo Tunni & Omnibus-Type Team
SIL Open Font License Version 1.1
<http://www.omnibus-type.com/>

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

Impreso en Ediciones América
Abraham J. Luppi 1451, CABA, Argentina
en el mes de septiembre de 2018.
Tirada: 500 ejemplares.

.....



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Presentación	
La construcción política del derecho a la comunicación	
<i>Iván Schuliaquer</i>	11
Introducción	15
Capítulo 1	
Problemas y procesos	21
Capítulo 2	
Demandas, propuestas y estrategias	33
Capítulo 3	
Logros y fracasos	49
Capítulo 4	
Posibilidades y restricciones	69
Capítulo 5	
Las organizaciones	89
Conclusiones	109
Referencias bibliográficas	115
Agradecimientos	127
Epílogo	
Pasado, presente y futuro	
<i>Martín Becerra</i>	129

Dedicatoria

A mis entrevistados y entrevistadas, y a todos los que, como ellos, construyen cotidiana y tenazmente nuevos modos de comunicar con la certeza de que, sin derecho a la libre expresión y a la información pública, no es posible reclamar la vigencia de los demás derechos civiles, sociales y políticos, y de que no es posible, en definitiva, construir sociedades más justas y democráticas.

Presentación

La construcción política del derecho a la comunicación

Iván Schuliaquer

Que la comunicación es un derecho y no una mercancía es un postulado tan fácil de sostener como difícil de llevar a cabo. Y eso, porque en la definición de la escena comunicacional hay diversos actores involucrados, con intereses contrapuestos y con diferentes poderes para imponerlos. María Soledad Segura lleva uno de los trabajos de más largo aliento —y rigurosidad— en la sistematización del vínculo entre organizaciones sociales y derecho a la comunicación. Este libro quizás sea el lugar en el que rastrea de manera más exhaustiva esa problemática en la Argentina, en el que traza un mapa preciso de las peleas por democratizar la comunicación entre 2000 y 2015. Con el foco en “los de abajo”, estudia esa relación a partir de los vínculos entre actores de trayectorias diversas, de sus concepciones de Estado y mercado, así como a través de sus diferentes articulaciones.

A partir de la evidencia de sus propias luchas, numerosas organizaciones de la sociedad civil consideraron las cuestiones mediáticas como un asunto central en las peleas por volver menos desigual la organización de la vida social. Desde ese lugar, generaron diversas agendas que les permitieron, cuando las condiciones fueron propicias, cierta incidencia en la definición de las políticas públicas sobre el campo mediático.

Para que organizaciones de la sociedad civil pesen sobre el armado de las políticas de comunicación, que siempre están territorial e históricamente situadas, dependen no solo de su voluntad sino también de la manera en que está distribuido el poder en la sociedad. A la vez, precisan aliarse con actores de mayor peso —sobre todo, el gobierno— para avanzar

con regulaciones que son resistidas por los grandes grupos mediáticos. En ese sentido, las peleas por la comunicación son un asunto político de primer orden, ya que los medios inciden sobre las formas en que pensamos, analizamos, conocemos y construimos nuestras sociedades.

Sin embargo, siempre hay resistencias. Una de ellas suele aparecer, repetida por algunos miembros de las élites políticas y mediáticas, bajo la máxima “La mejor ley de medios es la que no existe”. Por un lado, esa frase es funcional para evitar el debate público sobre el tema y resolver las cuestiones comunicacionales en encuentros tras bambalinas entre los actores de mayor incidencia sobre el ámbito mediático. Por otro lado, esa frase es funcional a una política pragmática de los gobiernos que, en las democracias contemporáneas, buscan congraciarse con los grandes grupos mediáticos para asegurar su gobernabilidad y, a veces, su popularidad. Más aún, luego del crecimiento que tuvieron varias de esas empresas a partir de las reformas neoliberales, a medida que su tamaño y poder crecían, los de los Estados —y, por lo tanto, los de los gobiernos— disminuían, mientras se “retiraban” de la intervención cotidiana sobre diferentes áreas de la sociedad. Frente a eso, las organizaciones sociales que intentaron transformar en ley sus reclamos entendieron que, aunque una ley no sea condición suficiente para garantizar el derecho a la comunicación, es un punto de partida fundamental para avanzar en la democratización de los medios.

En ese marco, varios elementos se articularon para que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) fuera posible en la Argentina. Algunos de los más destacados fueron la confluencia de intereses y la articulación entre las organizaciones sociales —que se habían planteado el horizonte de democratización de la comunicación— y el gobierno kirchnerista, que tuvo, a partir de 2008 —y luego de una pelea que se volvió pública tras la crisis que sobrevino a un aumento de la tasa de exportación de granos y un *lock out* patronal—, la voluntad política de disputar el espacio conquistado por el grupo mediático más importante del país, a partir de, por un lado, problematizar públicamente su rol como actor político y comercial y, por el otro, llevar adelante nuevas políticas de comunicación que desconcentraran la propiedad mediática (y afectaran, a la vez, las propiedades del Grupo Clarín). Esa ley tuvo un poder simbólico central: colocó a los medios ya no como escenarios del debate público sino

como objetos de él. Era un lugar que muy pocas veces habían ocupado y en el que no querían estar.

En el rol que jugaron las organizaciones de la sociedad civil sobre la LSCA se encuentra uno de los ejemplos del paso “de la resistencia a la incidencia”, al que hace referencia el título de este libro. En ese sentido, el grado de incidencia creció de manera notoria en los quince años analizados respecto de épocas anteriores. No obstante, durante toda su trayectoria esas organizaciones combinaron ambos movimientos. Entonces, *resisten*, entre otras cosas, porque las políticas de comunicación históricamente beneficiaron a los grandes actores e ilegalizaron a los pequeños, y porque el mercado mediático argentino está fuertemente concentrado y dominado por una lógica privada comercial en la que la información aparece como mercancía. Pero también *inciden* porque sus luchas, sus medios, sus debates, en la disputa por reconocer a la comunicación como un bien público, muestran y permiten pensar que los medios—y a veces el mundo—podrían ser de otra manera. Por supuesto, esos dos momentos, la resistencia y la incidencia, siempre se conjugan de maneras diferentes, de acuerdo con los tiempos políticos, el tipo de gobierno, los vínculos entre élite política y élite mediática, así como también el grado de acumulación y de articulación entre distintas organizaciones sociales. En ese marco, a veces los terrenos son más permeables a sus reclamos, demandas y propuestas. A veces, menos. Así, el punto de ruptura del vínculo entre gobierno y medios que se dio en 2008 presentó una oportunidad política que permitió la articulación entre el gobierno kirchnerista y las organizaciones de la sociedad civil a través de múltiples elementos que se combinaron y que no estaban en ningún destino: fueron fruto de la construcción social y política que se había hecho del problema mediático. Ese vínculo, no obstante, entre kirchnerismo y organizaciones sociales no estuvo exento de tensiones ni de disputas, y, como señala el libro, no se dio de la misma manera durante la sanción del proyecto que durante la aplicación de la ley. Una ley que fue modificada en sus artículos nucleares en el primer mes de gestión del gobierno de Mauricio Macri.

Así, el camino no está trazado, y los derechos precisan —siempre— un Estado que los garantice. No obstante, el esquema comunicacional probablemente sería aún más desigual si no hubiese organizaciones pendientes de intentar que los distintos actores sociales tengan la posibilidad de comunicarse, si eso no se problematizara, y si no lucharan

por decir que, aunque se incumpla la ley —o aunque la ley ni siquiera lo diga—, eso es un derecho.

En este marco, María Soledad Segura toma en cuenta las prácticas y los imaginarios de las organizaciones de la sociedad civil y no las aísla ni del Estado ni del mercado: las coloca en las tramas, tensiones e interacciones características del mundo en que vivimos. Desde ahí, el libro que sigue traza la historia de estas organizaciones sociales a partir de una descripción amplia y exhaustiva de sus propuestas y sus acciones, de sus resistencias y de sus incidencias.

Introducción

La sociedad civil ha tenido un rol central en las múltiples reformas de políticas de comunicación producidas en la Argentina en las primeras décadas del siglo xx. Esto constituye una novedad sin precedentes en un país donde históricamente estas medidas se restringían a acuerdos entre las élites políticas y económicas. En el mismo período, se han multiplicado y consolidado las emisoras comunitarias, populares y alternativas. Por lo tanto, la incidencia de las organizaciones sociales en la redefinición—en diferentes niveles—de las reglas de juego de la comunicación pública ha adquirido una relevancia inusitada.

En 2009, en la Argentina se debatió y aprobó una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual—la segunda norma en esta materia aprobada por un gobierno constitucional en la historia de nuestro país—, que reemplazó casi 30 años después a la Ley de Radiodifusión impuesta durante la última dictadura militar. Por primera vez en la historia de la radiodifusión argentina, el proceso de debate público y legislativo de la nueva regulación no solo lo protagonizaron las empresas mediáticas y el gobierno a cargo del Estado, sino también las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, la nueva norma se basó en los 21 Puntos por una Radiodifusión para la Democracia elaborados por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, una amplia y plural alianza de organizaciones sociales conformada en 2004. Representantes de las organizaciones sociales participaron también de agencias gubernamentales de regulación y consulta durante la implementación de la ley, posiciones que les dieron, en principio, un acceso fluido a funcionarios públicos y les otorgaron oportunidades para participar de forma regular en la formulación, implementación y control de las políticas, y de audiencias públicas convocadas por el Congreso de la Nación durante el debate del proyecto y por la Corte Suprema de Justicia de la Nación antes de declarar la constitucionalidad plena de la Ley 26522.

Si bien esta reforma fue la más conocida, no fue la única. Desde los años noventa, cuando se revocó la ley de desacato por iniciativa del CELS, y, particularmente, en las décadas de los 2000 y 2010, se produjeron múltiples reformas en políticas de comunicación con participación ciudadana. Como ejemplo, menciono solo las nuevas legislaciones: el Decreto de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional en 2003, la reforma del Código Penal para eliminar la figura de calumnias e injurias en 2009, la ya mencionada Ley 26522 y la Ley de Acceso a la Información Pública de 2016. Esto da cuenta de un activismo estatal inusual en el área —al menos desde la recuperación del gobierno constitucional en 1983—, de una también inédita movilización social para la incidencia y, además, de logros absolutamente novedosos de impacto social.

Asimismo, la comunicación alternativa tiene una larga historia en el país vinculada a organizaciones políticas anarquistas y de izquierda principalmente. En tanto, las radios y televisoras comunitarias emergen en los años ochenta durante el período de recuperación del gobierno constitucional en la Argentina. Este tipo de medios se multiplican exponencialmente durante la crisis de 2001-2002 acompañando a los sujetos movilizados en ese período, y tienen un nuevo momento de auge desde el debate, sanción e implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La sociedad civil busca de este modo reformular las reglas de juego de la comunicación pública, ya sea en sus propios espacios organizacionales y/o en el Estado, y lo hace con relativo éxito. Esto constituye un hecho sin precedentes en la Argentina. Y plantea interrogantes sobre las posibilidades de emergencia e impacto de organizaciones que busquen incidir en el sistema mediático y las políticas de comunicación. ¿Quiénes conforman estas organizaciones? ¿Qué demandas y propuestas formula la sociedad civil en materia de libertad de expresión? ¿Qué enfoques teóricos y políticos adopta? ¿Qué estrategias desarrollan los movimientos sociales para procurar cambiar las reglas de juego de la comunicación pública? ¿En qué circunstancias emerge el activismo social en comunicación y se organizan colectivos alrededor de este tema? ¿Qué obstáculos y oportunidades existen para el fortalecimiento de la participación ciudadana en comunicación? ¿Qué condiciones hacen posible que la sociedad civil impacte en las etapas de debate público, deliberación legislativa, e implementación y control de políticas públicas de comunicación?

Examinamos estas preguntas analizando el proceso de participación social en la definición de las políticas de comunicación —en el debate público, la deliberación parlamentaria y la implementación de nuevas leyes y políticas— y en la reconfiguración del sistema mediático en la Argentina entre 2001 y 2015. Analizamos las prácticas de organizaciones sociales que buscaron incidir en el Estado para modificar las leyes del sector, así como las de colectivos y movimientos que impulsaron prácticas de comunicación alternativas. Para explicar y comprender su emergencia e impacto, relacionamos sus demandas, propuestas, marcos interpretativos y estrategias con las organizaciones que las impulsaron y con las condiciones de posibilidad en que las desarrollaron, signadas por tres hitos: la crisis de 2001-2002, la aprobación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en 2009, y el desmantelamiento de aspectos sustanciales de esta ley por decreto de necesidad y urgencia en 2015.

Abordamos el estudio del problema desde una perspectiva teórico-metodológica que conduce a la politización de los análisis al poner el foco en las relaciones de poder relativo entre quienes producen las prácticas, la desigualdad de posiciones entre ellos, la diversidad de intereses en disputa y las luchas por la imposición de las reglas legítimas en el campo. Es un enfoque interdisciplinario que nos permite estudiar las estrategias con una mirada sociohistórica. Analizar las prácticas nos lleva a plantearnos la pregunta acerca de los agentes que las producen y de las condiciones en que se lleva a cabo el proceso de producción. Planteamos que las prácticas se comprenden y explican (Costa, 2010) al relacionarlas con el lugar que define la identidad social de los agentes que las producen (Mozejko y Costa, 2002). No negamos la incidencia que pueden tener en las opciones de los agentes los valores que esgrimen como razones de sus prácticas. Planteamos, sin embargo, como hipótesis, que esas opciones encuentran una mayor eficacia explicativa al relacionarlas con la posición relativa de poder que define a los agentes que las producen, más que con sus ideas y principios. Se privilegian así enfoques teóricos que se ubican en un nivel intermedio entre la necesidad que enfatizan los estudios del nivel macro y la libertad que destacan los del nivel micro, al procurar comprender y explicar las prácticas a partir de la construcción del lugar social de los agentes que las producen, en el marco de relaciones de poder relativo y de luchas.

Conceptualizamos a la sociedad civil como una esfera pública que pugna por un espacio entre el Estado y el mercado. Sin embargo, no constituye

un todo unificado coherente. Por el contrario, la sociedad civil es heterogénea, compleja y conflictiva antes que un cuerpo homogéneo unificado (Acosta, 2014). Mantiene relaciones de autonomía relativa con el mercado y el Estado. No la consideramos una esfera puramente democrática opuesta al mercado como espacio únicamente dominado por intereses, y al Estado como área cuyo único objetivo es la dominación. Por el contrario, reflejamos la complejidad de estas esferas y sus interrelaciones (Sorj, 2010). En particular, mostramos los vínculos entre el gobierno representativo y la sociedad civil que frecuentemente reclama participación directa y que, incluso si representa intereses legítimos de algunos sectores sociales, no es representativa de las mayorías (idem).

El tema de la participación social en la reformulación de las reglas de la comunicación pública en los medios alternativos lleva algunas décadas de producción en el país, desde el surgimiento de los medios comunitarios en Argentina a mediados de los años ochenta.¹ No obstante, los estudios en profundidad de las nuevas condiciones vigentes para estas emisoras y sus prácticas estratégicas a partir de 2009 son todavía escasos.² En cambio, la participación social en las políticas públicas de comunicación es una cuestión que ha comenzado a ser abordada muy recientemente en el país, después de la experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática y la sanción de la Ley Audiovisual. La mayoría de los libros publicados al respecto fueron realizados por académicos y militantes de las organizaciones que participaron en estas disputas, para dar cuenta de ellas.³ Además, a nivel internacional se cuentan publicaciones que analizan lo sucedido en Argentina en perspectiva comparada con otros países latinoamericanos,⁴ a la vez que algunas tesis de posgrado abordan esta participación.⁵

Este libro retoma gran parte de mis investigaciones doctoral, posdoctoral y como científica sobre estas dos líneas de activismo social vinculado al derecho a comunicar. Su originalidad no radica en su contenido sino en la integración y síntesis de las producciones realizadas durante los últimos

1 Ver, entre otros, Mata y Scarafino (1993); Villamayor y Lamas (1998); Lavaca (2006); Amman y Da Porta (2008).

2 Por ejemplo, Kejval (2014); Vinelli (2014); Gerbaldo (2015); Iglesias (2016); Segura y Weckesser (eds.) (2016).

3 Ver Lazzaro (2010); Busso y Jaimes (2011); COPLA (2011); Mirad y otros (2012).

4 Mauersberger (2015); Freedman y otros (eds.) (2016); Segura y Waisbord (2016).

5 Acosta (2014); Segura (2011).

diez años. Esto permite reconstruir los procesos estudiados en tiempos más extensos y de modo más completo que los abordados en trabajos anteriores, lo que le otorga un nuevo valor al análisis.

La exposición se estructura del siguiente modo: en el capítulo 1 caracterizamos el sistema mediático en la Argentina como un mercado y las políticas de comunicación definidas por las élites políticas y económicas sin participación social, frente a las cuales reaccionó y se organizó la sociedad civil.

En el capítulo 2 analizamos las prácticas de los colectivos que impulsaron medios alternativos desde una perspectiva de autonomía frente al Estado y con objetivos de transformación social, y las de las organizaciones que buscaron incidir en el Estado para reformar regulaciones y otras políticas de comunicación.

En el capítulo 3 abordamos, por un lado, los logros de las organizaciones según sus objetivos: de incidencia en la formulación de políticas públicas de comunicación en un caso, y/o de construcción de una alternativa comunicacional y política en el otro. Por otro lado, analizamos los impactos no buscados de la movilización social en términos de desarrollo y fortalecimiento institucional, producción de conocimientos, instalación de temas en la agenda pública, entre otros.

En el capítulo 4 reconstruimos las condiciones económicas, políticas, el mercado de medios, las políticas de comunicación y la movilización social que hicieron posibles y también restringieron las prácticas desarrolladas por la sociedad civil, y analizamos sus impactos a nivel internacional y nacional.

En el capítulo 5 estudiamos las características de las organizaciones que impulsaron unas y otras prácticas, para comprender y explicar sus estrategias en relación con las condiciones en que operaron quienes las produjeron.

En las conclusiones retomamos los interrogantes y las hipótesis aquí planteados y realizamos una síntesis de los principales resultados expuestos.

