

¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota

Guillermo Mastrini
Profesor de la Universidad de Buenos Aires
y corresponsal de CIC en Argentina
Mariano Mestman
Profesor de la UBA

Desde comienzos de la década de los '80 se ha expandido una corriente de opinión que intenta legitimar una supuesta no intervención del Estado en la definición de políticas destinadas a regular los sistemas de medios de radiodifusión. En el presente trabajo, a partir de una aproximación general al proceso de auge y derrota de las ideas de intervención estatal en la definición de políticas de medios (vigentes en Europa hasta 1980 y en América Latina en la década de los '70), se analiza críticamente la nueva orientación asumida por dicha intervención en los últimos años, caracterizada por la presencia determinante, en su definición, de los grandes grupos multimedia.

I. Tanto desde la economía, como desde la ciencia política, se encuentran estudios que señalan la necesidad de intervención pública, con el fin de garantizar una mayor democratización de los sistemas de medios y una más amplia capacidad de participación de los distintos actores sociales.

Varios estudios marxistas de "economía política de los medios"¹ analizan, entre otras cuestiones, la particularidad de la radiodifusión y la industria cultural en el proceso de acumulación de capital en la sociedad contemporánea. Sostienen que el control de la distribución es, en el plano de los bienes culturales, más importante que el de su producción, ya que puede generar más beneficios económicos. Por ello las economías de escala son rentables, produciendo un fenómeno de concentración en la propiedad de los medios de distribución, y posteriormente en los de producción. Como observaron diversos autores (Garnham y Locksley, 1991) el capitalismo tiende por su propia lógica económica a la concentración y al oligopolio de los medios de comunicación. Frente a esto, Garnham (1990) señala con acierto que si bien la radiodifusión pública en Europa fue legitimada en términos de escasez de frecuencias, su justificación reside en su superioridad sobre el mercado como medio de proveer a todos los ciudadanos un servicio igualitario de calidad.

Desde otro ángulo, los "estudios de políticas de medios"² forman una corriente de las ciencias políticas que investiga cómo diferentes fuerzas sociales, restricciones e intereses se interrelacionan para producir cambios en los sistemas de radiodifusión, tanto en el plano nacional como internacional. Sus trabajos analizan cómo en las sociedades postindustriales se establece una tendencia que determina que algunos pocos actores sociales obtengan situaciones de privilegio o favoritismo político, frente a la mayoría (Dyson, 1988).

Teniendo en cuenta estos estudios, podría señalarse que en la compleja relación Estado, medios y sociedad, la intervención pública en la definición de políticas de medios se torna indispensable si se pretende definir un espacio comunicacional no oligopólico. Es evidente que la simple intervención del Estado no es suficiente, ya que la misma debe estar fundada en determinadas orientaciones y contenidos políticos y culturales para que sea democratizadora. Y entendemos como intervención democratizadora, aquella práctica que amplía las posibilidades de participación popular, no sólo en la producción de programas, sino también en la toma de decisiones sobre las políticas (en nuestro caso de medios) más globales.

En oposición a estas ideas de participación, a partir del auge del neoconservadurismo en los años '80, se consolidó, tanto en América Latina como en Europa, un proceso denominado desregulación, que implicó el desmantelamiento y/o abandono de las tesis asumidas en América Latina durante los '70 y que en Europa gozaron de consenso por más de sesenta años, respecto de una fuerte presencia estatal en la definición de políticas de comunicación.

En la utilización del concepto desregulación encontramos el intento de disfrazar la nueva dirección en la intervención encarada por una gran cantidad de gobiernos nacionales. Sostenemos que el uso del concepto de desregulación constituye una falacia construida a partir de presentar Estados en retirada, cuando por el contrario dichos Estados se encuentran en la primera línea de batalla, generando un volumen de dispositivos legales, en muchos casos mayor que los previos, destinados a establecer reglas de juego acordes con los intereses de los grupos oligopólicos. Así, mientras se produce una supuesta apertura hacia un hipotético libre mercado, en realidad se están sentando las bases para regular en pos de una nueva estructura de propiedad cada vez más dominada por el capital concentrado. En este sentido, tal como ha sido sostenido por el *Euromedia Research Group*³, el término desregulación debe ser reemplazado por el de re-regulación, una nueva lógica en política de medios.

Entre las condiciones históricas que permiten comprender la hegemonía actual de esta nueva orientación de la intervención estatal en el área, debe ubicarse en un lugar central el proceso que va de la derrota de las Políticas de medios en Europa y América Latina, -y del sentido global de sus objetivos de regulación pública que promovían una expansión de la esfera pública para el desarrollo de la radiodifusión-, a las actuales políticas de la derrota que ocultan su carácter rerregulatorio bajo la figura de la desregulación. Son estas nuevas políticas las que representan los intereses de los

conglomerados multimedia y que con su consolidación no han traído más que un presente de restricción cuantitativa y cualitativa de las posibilidades de una oferta diversificada y realmente pluralista de emisores.

II. Hasta fines de la década de los '70, existió en Europa consenso político para establecer un modelo comunicacional basado en Servicios Públicos de Radiodifusión que, como se sabe, representaron una ruptura con el modelo comercial americano y generaron una estructura de radiodifusión que demostró las posibilidades de una apertura del Estado a la sociedad civil.

Aun cuando existieron diferencias entre los distintos países europeos, el concepto de servicio público remite a los objetivos, obligaciones y derechos que deben tener dichos servicios. Su misión original tal como fueron concebidos consistía en tres tareas: informar, educar, entretener⁴. Su espíritu implicó una lógica de funcionamiento basada en consideraciones políticas y culturales, alejado de los intereses comerciales y que para Syvertsen (1992) representó una desviación del modo de producción capitalista.

Si bien el establecimiento de los servicios públicos de radiodifusión en Europa supuso en algunos casos una mayor participación pública en las políticas de los canales respecto al caso americano, no debe olvidarse que su origen se debió a que los servicios públicos constituyeron por diversas razones y durante cuarenta años, la opción menos cuestionable para los intereses de las clases dominantes europeas. En este sentido, tanto el sector industrial, como los propietarios de medios gráficos, apoyaron el desarrollo de corporaciones públicas fuertes, con el fin de consolidar la venta de aparatos receptores y evitar la competencia en el mercado publicitario. Asimismo, por diferentes motivos, también los conservadores y la socialdemocracia sostuvieron este modelo. Precisamente en la heterogeneidad de esta alianza radicó su debilidad ya que, al cambiar los intereses de los grupos hegemónicos, los servicios públicos perdieron base de sustentación, y quedaron sumidos en la profunda crisis que es posible observar hoy. Pese al abandono de sus principales apoyos (el sector económico-industrial y una parte considerable del político), las corporaciones públicas de radiodifusión han adquirido un peso propio en las sociedades europeas, que sumado al apoyo de una parte importante de la audiencia, de las organizaciones de consumidores y de un sector de la academia, les ha permitido resistir el desafío de la competencia de los canales comerciales. Esto resulta fundamental a la hora de realizar un balance de los servicios públicos europeos, ya que aun en una situación desventajosa, tanto política como económica, el espíritu de servicio público de radiodifusión ha quedado instalado con fuerza en la sociedad e incluso ha llevado a los canales comerciales a adoptar algunos de los criterios de programación del servicio público.

En la actual coyuntura, la defensa de los servicios públicos se ha convertido en una tarea esencial para algunos actores, especialmente la academia, no solo por representar un espacio de mayor participación pública, sino también por constituir el último bastión de una lógica distinta a la privada comercial.

III. Por su parte, durante la década de los '70 las Políticas Nacionales de Comunicación (PNC) propuestas y/o desarrolladas en algunos países de América Latina se enmarcaban en el reclamo promovido por el Tercer Mundo en UNESCO y Naciones Unidas para la creación de un Nuevo Orden Internacional de la Información (NOII).

Si bien desde la segunda mitad de la década de los '70 tal vez el reclamo en el plano internacional desplazó, y muchas veces hasta ocultó, los problemas en el ámbito nacional, en la *Declaración de San José*⁶, se articulaban ambos reclamos en una propuesta democratizadora de las relaciones comunicacionales y los sistemas de medios. En el panorama internacional dicha propuesta aparece vinculada a la lucha por el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que cristalizó en el foro de la ONU como corolario de los procesos de descolonización. Para Latinoamérica –en el marco de la irrupción de gobiernos reformistas, nacionalistas y/o revolucionarios⁷– expresaba el intento de intervenir en la organización de los sistemas de medios con una orientación caracterizada por la búsqueda del consenso hacia la planificación en el área, la defensa de la identidad cultural nacional y la creación de instancias de mayor participación popular. Aún cuando sus resoluciones no eran vinculantes. Costa Rica tuvo el mérito de explicitar varios de los principales conceptos que, en ese momento, remitían a la democratización de los sistemas de medios: el servicio público, el acceso y la participación, la creación de agencias noticiosas nacionales y regionales, el derecho a la información, la creación de Consejos Nacionales asesores de PNC, el fomento de la comunicación popular, el derecho a réplica; nociones hasta allí ausentes de las legislaciones y, en general, de las políticas de los países de la región.

Evidentemente, los proyectos y las reformas efectivas llevadas a cabo en América Latina en los '70 pudieron involucrar errores de diverso tipo, como fue señalado por varios autores⁸. Si en algunos casos el reclamo internacional pudo servir de coartada de algunos gobiernos para no modificar las políticas al interior de sus países, en otros la intervención en el orden interno no necesariamente respetó el espíritu general de encuentros como el de Costa Rica y algunas de las políticas encaradas bajo una orientación tecnocrática tuvieron el signo del tipo de Estado que la llevaba a cabo, en muchos casos bajo gobiernos autoritarios⁹.

Incluso en los intentos más democratizadores de los sistemas de medios de esos años, sin duda existieron errores en las tácticas políticas o en las medidas tomadas, como consecuencia de diversos factores como falta de diagnósticos previos, límites en el alcance de las reformas, poco apoyo de actores sociales, etc. Sin embargo, es necesario tener presente que en general el fracaso de estos intentos se debió a la fuerte resistencia que interpuso el poder comunicacional (históricamente ligado al político), y que estuvo asociado al fracaso de las reformas que esos gobiernos intentaron desarrollar en el campo económico y social.

También aquí es importante recordar el lugar asumido por investigadores y académicos en la denuncia de la concentración de los medios y el carácter dependiente de los mismos a fines de la década de los '60, así como la participación en las propuestas

de cambio que encontraron en el plano internacional un punto de llegada en el Informe Mc Bride de 1980¹⁰. Sin embargo, en los últimos diez años la temática de las PNC y el NOII o NOMIC comenzó a ocupar un lugar cada vez más marginal en las agendas de las instituciones de formación en Comunicación Social de América Latina, paralelamente a su desaparición (a partir del informe Mc Bride y en particular de la “era Reagan”) de los foros internacionales¹¹.

Paradójicamente, o no tanto, los problemas y el desequilibrio informativo en el plano local, regional e internacional y la concentración del poder massmediático (hoy articulado de otra forma con el poder económico) están a la orden del día. Claro que la correlación de fuerzas que sostuvo los reclamos regionales e internacionales durante la década de los '70 ha variado sustancialmente, en detrimento de las tendencias democratizadoras.

También en América Latina aparece en los últimos años, una intervención estatal en favor del poder económico-comunicacional enmarcada en un discurso que insiste en la desregulación de los medios.

IV. En los años '80 se observa un cambio en el mapa político mundial a partir de la consolidación del eje neoconservador, Reagan-Tatcher-Khol, bajo el paraguas discursivo del libre mercado y la desregulación de los servicios públicos. Los sistemas de medios de comunicación no podían ser ajenos al nuevo escenario. A partir de entonces puede apreciarse un creciente interés de sectores sin tradición en radiodifusión por invertir en el área. Es así como la industria y las finanzas se involucran directamente en el mercado de la comunicación, –un sector cada vez más dinámico que permite rentabilizar el capital acumulado en otras áreas económicas–. Este será a partir de los '80 el nuevo lugar de la radiodifusión: en la supuesta sociedad de la información, los medios se convierten en una industria clave, como depositaria de los excedentes del capital acumulado en una fase previa del capitalismo.

No debería extrañarnos entonces que, en ese marco general, los viejos monopolios públicos europeos entrasen en crisis y los intentos de Políticas en Latinoamérica quedarán en el olvido. La nueva lógica de funcionamiento de medios, supuestamente guiada por la mano invisible del mercado, ha significado, dirigida por el férreo timón del capital, un feroz proceso de concentración, no ya a nivel nacional sino internacional. Pero para que esto fuera posible hubo que adaptar los dispositivos legales, a efectos de crear un marco compatible con los nuevos intereses económicos. Puede apreciarse aquí el proceso rerregulatorio, ejemplificado en Argentina a través de las Leyes de Reforma del Estado y en Europa en la directiva sobre televisión sin fronteras, que sancionó la Comunidad Europea, y en la apertura de las legislaciones nacionales a la entrada de los grandes grupos multimedia (Bertelsman, Berlusconi, Hersant, Prisa, etc.). Debe observarse con detenimiento, entonces, un elemento que está cada vez más presente a la hora de fijar las políticas públicas: la estrecha relación entre regulador y regulado, que no es más que el cierre del proceso que se viene describiendo. Como se ha señalado, comienza con la entrada de sectores ajenos a la ra-

diodifusión como la banca y la industria. Estos sectores poseen gran experiencia en la negociación con los respectivos gobiernos nacionales, los mejores equipos técnicos y una gran capacidad de lobby. Su influencia en la definición de políticas sectoriales es determinante y a veces superior a la de los gobiernos nacionales. La relación regulador (estados nacionales) regulado (corporaciones), resulta aquella en la que el regulador comparte el poder con el regulado, hasta límites donde lo público y lo privado se tornan confusos¹². Se produce de esta manera una "privatización de la función pública", antidemocrática, que constituye lo que denominamos democracia formal de interés privado. Se trata de políticas definidas a partir de un reducido grupo de actores sociales en su propio beneficio, que legitiman y consolidan al nuevo sector oligopólico de la radiodifusión, estrechamente imbricado con el capital financiero. Su dominio, no sólo de la propiedad de los medios sino también de esferas de la política, ha llevado a la naturalización del proceso, fenómeno más extendido en América Latina que en Europa. Así por ejemplo, la actual propuesta de una nueva Ley de Radiodifusión en Argentina no es más que el resultado de la actividad de unas cuantas cámaras empresariales del sector.

V. Pese a lo oscuro del panorama, pensamos que debe recuperarse aquella zona del servicio público que aspiraba a una mayor participación social en la regulación de los medios. A diferencia de los '70, y tal vez como enseñanza de aquellas experiencias, poco cabe esperar hoy de los Estados y los gobiernos. En cualquier caso creemos que debería buscarse la creación y/o ampliación de otra zona desde donde organizar el sistema de medios, un espacio público no gubernamental.

La importancia que adjudicamos a cuestionar el concepto de "desregulación" en la caracterización de la presencia estatal en el área y proponer el de "re-regulación", está directamente asociada a la necesidad de agudizar los diagnósticos sobre la organización de los sistemas de medios y el posicionamiento de los diversos actores, para colaborar a construir mejores condiciones para la intervención en el área. Pero si bien son imprescindibles nuevos diagnósticos que actualicen y comprendan los datos sobre las estructuras massmediáticas incorporando otra información muy importante referida al sistema comunicacional en términos más amplios, esta necesidad no debe usarse como coartada justificadora de la ausencia de intervención en el debate sobre el tema.

En esta etapa, donde las posibilidades de modificación de la tendencia rerregulatoria señalada son muy limitadas, consideramos que la Universidad Pública tiene un rol que cumplir en la discusión de estos y otros problemas hacia la sociedad y que debe vincularse en dicha tarea a las experiencias comunicacionales alternativas y populares, a las demandas gremiales y profesionales de los trabajadores de los medios, así como a organizaciones intermedias que abran un espacio en su agenda a las cuestiones comunicacionales.

NOTAS

- ¹ Para una análisis de la economía política de los medios pueden verse los trabajos de BAGDIKIAN (1986), SCHILLER (1986), SMYTHE (1983), MURDOCK (1978) y GARNHAM (1990).
- ² Para los "estudios de políticas de medios" ver SIUNE y TRUETZSCHLER (eds.) 1992, FERGUSON (ed.) 1990 y DYSON y HUMPREYS (eds.) 1988.
- ³ El Euromedia Research Group está formado por un grupo de académicos europeos, reunidos por su preocupación común frente a las transformaciones del sector audiovisual.
- ⁴ Para un análisis del concepto de Servicio público en Europa puede verse MASTRINI (1995).
- ⁵ Detallados análisis de la crisis de la televisión pública pueden hallarse en COSTA (1986), SYVERTSEN (1992), SIUNE y TRUETZSCHLER (EDS.) (1992).
- ⁶ Documento de la reunión de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe. San José de Costa Rica, Julio de 1976.
- ⁷ Recuérdese los intentos de reforma en el sistema de medios en Perú durante el gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975), el proyecto RATELVE en Venezuela (1974/5), o incluso elementos de la experiencia chilena (1970-1973) bajo el gobierno de Salvador Allende
- ⁸ Entre otros puede verse los trabajos de ORTEGA (1981), CAPRILES (1980), GONZAGA MOTTA y DE SILVA (1982). También artículos compilados en FOX (1990) y GOICOECHEA (1991).
- ⁹ En esta línea se ubica la crítica de GONZAGA MOTTA y DE SILVA (1982) a las propuestas de planificación de medios surgidas en el seno de la UNESCO a partir de la experiencia bajo el gobierno militar brasileño, instaurado en 1964.
- ¹⁰ Este informe fue compilado en: "Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo". Fondo de Cultura Económica, México/UNESCO, París, 1980.
- ¹¹ La ausencia de esta y otras problemáticas en el ámbito académico latinoamericano se reflejó en el último encuentro de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (FELAFACS), realizado en Colombia en 1994 (ver: MANGONE, LAMAS y MESTMAN, 1995). Entre las excepciones a esta tendencia pueden citarse los intentos de investigadores e instituciones latinoamericanas como IPAL o WACC de reinstalar la discusión a partir de las "Mesas Redondas Mc Bride" (ver: GOICOECHEA, 1991).
- ¹² Para una ampliación de la relación entre regulador y regulado puede verse el detallado análisis de DYSON (1988).

BIBLIOGRAFÍA

- BAGDIKIAN, BEN (1986): *El monopolio de los medios de difusión*. México. Fondo de Cultura Económica.
- CAPRILES, OSVALDO (1980): *De las políticas nacionales de comunicación al nuevo orden internacional de la información*. Ponencia presentada ante la XII Asamblea General y Conferencia Científica de la Asoc. Inter. de Investigadores de la Comunicación. Caracas. Mimeo.
- COSTA, PERE ORIOL (1986): *La crisis de la televisión pública*. Barcelona. Paidós.
- DYSON, KENNETH (1988): "Regulating the new media: The implementation process" en DYSON, DYSON, KENNETH Y HUMPHREYS, PETER (eds.). *Broadcasting and new media policies in Western Europe*. Londres. Routledge.
- FERGUSON, MARJORIE (1990): *Public communication. The new imperatives*. Londres. Sage.

- FOX, ELIZABETH (1988): *Días de baile: el fracaso de la reforma de la televisión en América Latina*. Lima. Felafacs.
- GARNHAM, NICHOLAS (ed.) (1990): *Capitalism and Communication*. Londres. Sage.
- GARNHAM, NICHOLAS y LOCKSLEY, G. (1991): "The economics of broadcasting", en BLUMLER, J. y NOSSITER, T. (eds.) (1991) BROADCASTING FINANCE IN TRANSITION. New York. Oxford UP.
- GOICOACHEA, PEDRO (1991): *América Latina: las comunicaciones cara al 2000*. Lima IPAL.
- GONZAGA MOTTA, L. y DE SILVA, U. (1982): "Críticas a las políticas de comunicación: entre el Estado, la empresa y el pueblo", en COMUNICACIÓN Y CULTURA, n° 7. México.
- MANGONE, C.; LAMAS, E. y MESTMAN, M. (1995): "Otras causas, ningún azar", en CAUSAS Y AZARES n° 2. Buenos Aires.
- MASTRINI, GUILLERMO (1995): "Servicio público en Europa: Dinámica de un concepto". Buenos Aires. CAUSAS Y AZARES n° 3. Primavera 1995.
- MURDOCK, GRAHAM (1978): "Blindspots about Western Marxism: a reply to Dallas Smythe" en CANADIAN JOURNAL OF POLITICAL AND SOCIAL THEORY. Vol 2. N° 2.
- ORTEGA, CARLOS (1981): "Perú: un modelo para desarmar", en VVAA: *Políticas Nacionales de Comunicación*. Quito. Epoca.
- SCHILLER, HERBERT (1986): *Information and the crisis economy*. New York. Oxford UP.
- SIUNE, KAREN y TRUETZSCHLER, W. (eds.) (1992): *Dynamics of Media Politics*. Londres. Sage.
- SMYTHE, DALLAS (1983): "Las comunicaciones agujero negro del marxismo occidental" en RICHERI, G. (ed.), *La televisión entre servicio público y negocio*. Barcelona. Gustavo Gili.
- SYVERTSEN, TRINE (1992): *Public Television in transition*. Oslo. Kults skriftserie, n.10.