

Acceso y participación ciudadana. Una actualización de indicadores para la democratización de las comunicaciones

Access and citizen participation. An update of indicators for the democratization of communications

Acesso e participação cidadã. Uma atualização de indicadores para a democratização das Comunicações

DOI: 10.1590/1809-5844201633

Alejandro Linares

(Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Buenos Aires – Argentina)

Resumen

Acceso y participación ciudadana son conceptos que surgieron en la década del 1970 como indicadores de los niveles de democratización de las comunicaciones audiovisuales. El trabajo busca actualizar estas nociones en el escenario de la convergencia entre sectores antes divergentes, como el audiovisual, la informática y las telecomunicaciones. Para esto, se realiza una revisión de los desarrollos teóricos más recientes que abordan las transformaciones del amplio sector de la Comunicación desde propuestas de políticas de comunicación y desde recomendaciones normativas de documentos emanados de organismos internacionales de derechos humanos. La reflexión plantea que la potencialidad tecnológica real de brindar un servicio universal convergente, con la provisión de internet, contenidos audiovisuales y servicios puede verse limitada por modalidades de acceso y participación onerosas y/o condicionadas que reproduzcan ciudadanías comunicacionales estratificadas. El texto apunta a construir indicadores de acceso y participación ciudadana que logren condensar estados de situación concretos desde una mirada histórica que, además, contemple la dinámica crecientemente veloz del proceso de convergencia.

Palabras clave: Acceso ciudadano. Participación ciudadana. Democratización. Convergencia. Servicio universal.

Abstract

Access and participation are concepts that emerged in the 70s as indicators of the levels of democratization of audiovisual communications. The work seeks to update these notions in a new scenario defined by the convergence between divergent sectors in the past such as audiovisual, computing and

telecommunications. For this, is carried out a review of the most recent theoretical developments that address the changes in the broad sector of communication from the view of communication policy proposals and recommendations of legislation emanating from documents of international human rights. Reflection suggests that the actual technological potential to provide a converging universal service, providing internet, audiovisual and telephone services throughout Argentina, it can be seriously limited by onerous conditional modes of access, that can reproduce stratified communication citizenships. This work tries to generate indicators of access and participation that condense particular situations but with a historical look that also consider the increasingly rapid convergence process dynamics.

Keywords: Citizen access. Citizen participation. Democratization. Convergence. Universal service.

Resumo

Acesso e participação são conceitos que surgiram na década de 70 como indicadores dos níveis de democratização das comunicações audiovisuais. Este trabalho visa atualizar essas noções em um novo cenário definido pela convergência entre os setores divergentes no passado, como audiovisual, informática e telecomunicações. Para isso, é realizado uma revisão dos desenvolvimentos teóricos mais recentes que abordam as mudanças no amplo setor da Comunicação, desde propostas de políticas de comunicação a recomendações políticas que emanam de documentos internacionais de direitos humanos. A reflexão sugere que o potencial tecnológico real para prestar um serviço universal convergente, fornecendo internet, audiovisual e serviços de telefone em toda a Argentina, pode ser seriamente limitado por modalidades de acesso e participação onerosas e/ou condicionadas que reproduzem cidadanias comunicacionais estratificadas. O texto aponta para a construção de indicadores de acesso e participação cidadã que almejam condensar situações concretas a partir de um olhar histórico que contemple, além de tudo, a veloz e crescente dinâmica do processo de convergência.

Palavras chave: Acesso cidadão. Participação cidadã. Democratização. Convergência. Serviço universal.

Indicadores para democratizar las comunicaciones

Los conceptos de acceso y participación ciudadana surgieron en los debates teóricos y políticos internacionales de la década de 1970 que discutieron en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre un Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación (NOMIC) y que germinaron en el reconocido informe *Un solo mundo, voces múltiples* (MacBRIDE et al, 1987). Estas nociones se presentaron como indicadores fundamentales de los niveles de democratización de las comunicaciones y del nivel de articulación de la sociedad con los medios masivos que son parte de ella. Un encuentro organizado por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1977, en Belgrado (en ese momento territorio de Yugoslavia), fue el escenario donde se consolidaron los esfuerzos por definir con precisión estos indicadores.

El nuevo espacio comunicacional crecientemente digitalizado está delineado por la expansión de servicios de banda ancha de internet a domicilios, espacios educativos y laborales; por la utilización masiva de los teléfonos móviles e inteligentes para la comunicación interpersonal y como forma de acceso a internet y a producciones audiovisuales; por la extensión del uso de los ordenadores portátiles para la recepción de contenidos audiovisuales; por la posibilidad tecnológica para proveedores de brindar servicios de *triple-play* (internet, televisión y telefonía fija); pero también por la permanencia de brechas digitales, que se explican siempre por circunstancias variables de históricas exclusiones sociales, económicas y culturales. Esto obliga a ampliar y renovar las definiciones iniciales de acceso y participación ciudadana – pensadas inicialmente en un contexto mediático analógico – para actualizar su operatividad en el proceso de digitalización de señales diversas, que da lugar a un escenario comunicacional dinámico de convergencia entre sectores antes divergentes como el audiovisual, la informática y las telecomunicaciones¹. Aquel informe basal que definía estos indicadores advertía que “el acceso y la participación están esencialmente vinculados a las instituciones de la sociedad: medios de comunicación social, tecnología o falta de tecnología, o situación de dependencia con respecto a ella” (ORGANIZACIÓN..., 1977, p.32). Esa advertencia, leída en el contexto digital actual, constituye una convocatoria a repensar estos conceptos.

Ese es justamente el objetivo de este trabajo, con la pretensión de darle vigor a estas herramientas metodológicas para una mejor comprensión y diagnóstico de diferentes sistemas de comunicación en el entorno digital. El texto retoma la tradición latinoamericana de estudios sobre políticas de comunicación, en el que intenta hacer un aporte, y se complementa desde observaciones del derecho a la información. Para esto, se realiza una revisión de los desarrollos teóricos más recientes producidos en el cruce de esos campos de investigación y reflexión. Además, se retoman las últimas recomendaciones normativas contenidas en documentos emanados de organismos internacionales de derechos humanos regionales. Esta actualización conceptual se organiza en función de los históricos indicadores retomados. A partir de allí, se elabora una propuesta de indicadores para abordar los escenarios comunicaciones en el proceso de convergencia comunicacional.

Acceso ciudadano

El referido documento de UNESCO señala que “el acceso implica la capacidad del público de tener un contacto más estrecho con los sistemas de comunicación” (ORGANIZACIÓN..., 1977, p.4). El mismo debe ser pensado en dos niveles: la elección y la retroacción.

¹ Se entiende a la convergencia como “una idea que descansa en la homogeneización de los soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias info-comunicacionales” (BECERRA, 2003: 91).

Cuando se habla de elección en las emisiones audiovisuales se apunta, como objetivo mínimo, a garantizar la cobertura total del territorio nacional y a que en cualquier punto geográfico la población pueda recibir al menos una señal audiovisual por el soporte que sea. Consecuentemente, el ideal de acceso está dado por la existencia de una variedad de soportes y medios para que cualquier persona pueda elegir entre diversas formas de comunicación. Este primer nivel de acceso da cuenta, entonces, de los diferentes tipos de medios contemplados en los sistemas mediáticos, de su grado de participación en el total de la oferta mediática, de su cobertura territorial, y de los diferentes soportes disponibles, como indicadores posibles de la variedad de la oferta accesible a la audiencia. Sobre este punto, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión² de 2007 afirmó:

se debe asignar suficiente ‘espacio’ para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación para asegurar que el público, como un todo, pueda recibir un espectro variado de servicios de medios de comunicación [...] las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry rules* (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica.

Al mismo tiempo, es necesario atender aquí la forma de acceso a estos medios (onerosa o gratuita, y sus variantes como combinaciones entre ofertas gratuitas y servicios arancelados), los equipamientos tecnológicos necesarios, tanto domésticos como públicos, y la calidad en la recepción de los servicios.

En este nivel se juega la posibilidad de la construcción democrática de una esfera pública enriquecida y vigorosa. Para esto, es preciso incrementar la capacidad de la población de acceder a contenidos que expresen diversidad cultural y pluralismo informativo. Las formas de lograr este objetivo no son únicas ni independientes de sus contextos. Prueba de esto son los diferentes caminos elegidos en la segunda pos-guerra por Estados Unidos, por un lado, y varios países de Europa occidental, por el otro. Mientras la nación estadounidense eligió ceder a emisoras privadas la explotación de licencias audiovisuales en la búsqueda de una competencia que potencie la generación de contenidos diversos, las naciones europeas occidentales optaron por formar corporaciones estatales de servicio público con el objetivo de informar, educar y entretener, y con la inclusión en su pantalla del pluralismo político (WILLIAMS, 1974).

² Declaración Conjunta del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Ver en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

En estas construcciones históricas de los sistemas de comunicación audiovisual sobresale la larga data del “debate institucional sobre los riesgos que la concentración de las industrias de la información y de la cultura hace correr a la vida en democracia”. Esta preocupación se cristaliza en la década del ’70 con el reclamo del Movimiento de Países No Alineados “en contra de los desequilibrios de los flujos mundiales de comunicación, la crisis del monopolio público y del servicio público, así como de las políticas culturales basadas en la alta cultura, ambos confrontados al proceso de expansión de empresas de envergadura transnacional” (MATTELART, 2006, p.14). Por otra parte, es posible plantear que “si resulta claro que el control monopolístico es incompatible con la democracia, el impacto de la concentración oligopolística sobre el pluralismo de la información no parece tan lineal” (TREMBLAY, 2005, p.25). Por lo pronto, permanece abierto el debate político y teórico sobre las consecuencias de la concentración de la propiedad sobre los objetivos de alcanzar una producción informativa pluralista y viabilizar expresiones culturales diversas, creativas e innovadoras en el sector. En este punto, desde el terreno legal, en sus estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) indicó: “Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que éstos producen o difunden” (CIDH, 2009, p.31). En la misma línea, la Declaración Conjunta de 2007 señaló:

En reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes anti-monopólicas.

Más allá de los debates teóricos y legales, es innegable la trascendencia económica, social y política del fenómeno, más aún si se considera que convergencia posible tecnológicamente entre las telecomunicaciones, la informática y el audiovisual “también supuso la progresiva inserción de actores concentrados en una de las actividades, en nuevos mercados”, lo que dio lugar a “propiedades compartidas, cruzadas, entre las tres industrias mencionadas” (BECERRA, 2003, p.88). Así, la necesidad de la revisión específica de cada situación nacional respecto a los niveles de concentración de la propiedad y la producción audiovisual en sus sistemas de comunicación se hace imprescindible para la elaboración de los indicadores de acceso y participación ciudadana.

Sobre la dimensión de la retroacción, se trata de una presencia pasiva del público en las emisiones, o dentro de los límites y condiciones impuestas por el programa o plataforma. En este apartado es posible ubicar a la inclusión de personas en juegos, encuestas, tribunas,

debates, entrevistas públicas, y también – aunque con características particulares – en los *reality-shows* o *talk-shows*, donde el formato mediático condiciona su aparición. Por lo tanto, no debe confundirse este indicador con alguna de las formas de participación. Pero se incluyen en este nivel a los defensores del público y audiencias de medios específicos o del sistema mediático audiovisual en general, por medio de los cuales las personas pueden canalizar denuncias o cuestionamientos, lo mismo que las legislaciones que ordenan el derecho a réplica o respuesta por parte de ciudadanos implicados en publicaciones periodísticas. La reciente pero progresiva incorporación en las emisiones audiovisuales de mensajes dejados por personas en las plataformas digitales de intercambio (las llamadas redes sociales) y la utilización de fotos o videos amateurs enviados por el público para documentar algún hecho forman parte de las situaciones englobadas por este indicador. El mismo lugar puede reconocerse a los comentarios de lectores de portales *web*.

En el sector de las telecomunicaciones, las posibilidades de acceso fueron abordadas desde las nociones de acceso universal y servicio universal. Es posible pensar al acceso universal como un paso previo al servicio universal. La primera noción refiere a la disponibilidad de al menos una red en forma pública o comunitaria. La segunda apunta a la provisión del servicio de telecomunicaciones en cada hogar y a la calidad del mismo. Se consideran tres dimensiones en la consideración del servicio universal: a) equidad distributiva, que aboga por servicios accesibles económicamente para usuarios con escasos recursos; b) cobertura geográfica, que apunta garantizar servicios de telecomunicaciones en todo el territorio en cuestión bajo iguales condiciones de tarifas; c) igualdad física material, que aborda la necesidad de ofrecer opciones para usuarios con discapacidades físicas (ROSSI, 2012).

La exigencia del cumplimiento de estas dimensiones responde a que las compañías³ pueden concentrar sus esfuerzos de infraestructura en zonas rentables económicamente y a descuidar aquellas regiones poco pobladas que no garantizan el retorno de la inversión en el tendido de la red. Cabe recordar que “las economías de red conducen a economías de densidad: a mayor cantidad de usuarios servidos, menores costos, y viceversa” (FONTANALS, 2015, p.4). Así, es posible definir al servicio universal como la garantía de acceso de los ciudadanos a una:

red inteligente y a un paquete de servicios esenciales que incluyen servicios digitales de voz, emergencias, información pública, llamadas de larga distancia subsidiadas para personas con bajos ingresos, tarifas de precios razonables y conectividad preferencial para entidades educativas y bibliotecas (ROSSI, 2012, p.11-12).

³ Inicialmente el tendido de la red de telefonía fija se realizó en un parte importante del globo con las instalación de empresas públicas que detentaban el servicio en forma monopólica. Esta modalidad se explicó por razones de eficiencia en el uso de la red y por razones económicas (los altos costos que implica el tendido de la red y los largos plazos necesarios para el retorno de esa inversión). La excepción notoria de este modelo fue Estados Unidos, donde el servicio fue entregado a un monopolio privado. Desde la década del '80 inició un proceso de liberalización del sector a escala global, con la conformación de mercados competitivos en algunos países y oligopólicos en otros.

Acceso ciudadano en la convergencia

A partir de la posibilidad tecnológica del *triple-play*⁴ en particular, y de la expansión del proceso de convergencia en general, las regulaciones de los sectores analizados han ingresado en una etapa particularmente desafiante en la que deben decidir sobre las fronteras de acceso de actores (sobretudo, los más poderosos) en los diferentes servicios involucrados, para evitar potenciales consecuencias cultural y económicamente negativas producto de procesos de concentración de la propiedad que atraviesan a todo el sector info-comunicacional. En lo que refiere a la inclusión de compañías telefónicas como prestadoras de servicios variados en mercados de telecomunicaciones concentrados, caben algunas observaciones a tomar en cuenta a la hora de elaborar un mapa del acceso y la participación ciudadana.

En primer término, los mecanismos de acceso a nuevos prestadores de telecomunicación deben garantizar la interconexión y la interoperabilidad de las redes, de modo que la circulación de contenidos no esté condicionada según la red utilizada. En forma complementaria, una dinámica regulatoria de acceso abierto, a partir de la exigencia de compartir redes existentes, puede habilitar en forma eficiente la entrada al sector de actores más pequeños – como cooperativas – que no pueden cargar con el desarrollo de una infraestructura desde cero. La desagregación de redes puede darse en varios niveles: a) obligar a fijar precios no discriminatorios a los controladores de la red; b) forzar la “separación funcional” para servicios diferentes en la misma empresa incumbente; c) exigir la “separación estructural”, para separar en distintas empresas de un mismo grupo el control de la red y la prestación de otros servicios. Las exigencias de compartir infraestructura requieren especificaciones de alcance y las condiciones de aplicación, entre las que debe considerarse las asimetrías existentes entre actores del mismo sector⁵. En segunda instancia, debe analizarse la definición de neutralidad de la red – que se trabaja más adelante en este artículo –, la que debe impedir que los proveedores de internet favorezcan, con diferentes estrategias, la circulación o visibilidad de contenidos vinculados a sus consorcios. En tercer término, englobador de los anteriores, resulta clave en cualquier análisis de acceso y participación ciudadana a la comunicación establecer la existencia o no de alguna “posición dominante” por la que una empresa logre imponer condiciones ineludibles en el mercado, por tener una incidencia determinante comprobable sobre las vías de acceso a la red, tanto para usuarios como para proveedores de contenidos.

⁴ Refiere a una única red digitalizada que brinde servicios audiovisuales, telefónicos y de datos.

⁵ La advertencia cobra mayor sentido cuando deben convivir actores de magnitudes distintas, con diferencias regulatorias en el inicio de su desarrollo y con desiguales capacidades de acción económica y política. “De esa asimetría inicial es que se origina la necesidad de que el operador incumbente sea sometido a reglas diferentes” (WOHLERS, 2008, p.18).

Internet y el acceso ciudadano

El nuevo escenario digitalizado, con el “lugar preferente de internet como ruta y organizador de flujos, y como nuevo espacio” (ZALLO, 2011, p.125) interpela las políticas de universalización del acceso ya no sólo a una red de telecomunicación o a señales audiovisuales, sino también a una conexión de internet de banda ancha. Esto se justifica aún más si se considera que las conexiones a internet robustas permiten el funcionamiento de programas de comunicación interpersonal⁶, la visualización o escucha de contenidos audiovisuales⁷, la transmisión en *streaming* de contenidos audiovisuales o la subida de producciones de audio y video. Esto ubica a la red de redes como una plataforma de comunicación que da lugar y contiene a otras formas de comunicación, interpersonales y masivas.

En el nuevo escenario digitalizado, los niveles y características de la expansión de la banda ancha, así como los tipos de experiencia de navegación⁸ se convierten en elementos cruciales en la búsqueda de trazar un abordaje complementario y convergente de los niveles de acceso ciudadano al sistema de comunicación. Sobre este punto, la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA señaló en su Informe sobre internet de 2013⁹ que “el principio de acceso universal se refiere a la necesidad de garantizar la conectividad y el acceso universal, ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de internet y a los servicios de las TIC, en todo el territorio del Estado”.

De la revisión de experiencias internacionales en planes de expansión de la banda ancha, se desprende que los gobiernos asumen que la dinámica del mercado no alcanza para universalizar el servicio, motivo por el cual financian el desarrollo de infraestructura para zonas poco rentables (VALENTE, 2012). Al mismo tiempo, debe advertirse sobre la tendencia a suponer el acceso efectivo a internet como una consecuencia natural de la disponibilidad del servicio, sin considerar la necesidad de subsidiar directamente en los sectores de menores ingresos el costo financiero del acceso a la banda ancha y/o el costo de contar con el equipamiento necesario para la navegación. En el mismo sentido, la Declaración Conjunta de los Relatores de Libertad de Expresión de 2011¹⁰ referida a internet señaló que los Estados deben:

⁶ Desde los correos electrónicos hasta programas como Skype, pasando por los chats en tiempo real.

⁷ Esta posibilidad asume diversos formatos que exigen calidades variables en la conexión: las llamadas WebTV o radio on-line, a través del *streaming* de audio y video en señales disponibles de modo abierto, o los servicios IPTV (*Internet Protocol Television*) ofrecidas en redes cerradas para una transmisión fluida.

⁸ Se refiere a las formas de acceso a contenidos, lo que involucra la definición de neutralidad de la red y las modalidades (onerosa o gratuita) de las ofertas de contenidos nacionales o locales.

⁹ Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf. Acceso en: 05 nov. 2016.

¹⁰ Declaración Conjunta de los Relatores de la Organización Naciones Unidas (ONU), de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>. Acceso en: 05 nov. 2016.

establecer mecanismos regulatorios – que contemplen regímenes de precios, requisitos de servicio universal y acuerdos de licencia – para fomentar un acceso más amplio a internet, incluso de los sectores pobres y las zonas rurales más alejadas [...], y adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos.

Los conceptos de neutralidad de la red y brecha digital permiten profundizar el análisis respecto al acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, en el marco del esfuerzo por enriquecer al acceso ciudadano como indicador del nivel de democratización de las comunicaciones. La brecha digital se entiende como la desigualdad de posibilidades y oportunidades en el acceso a las redes y en la calidad de ese acceso, pero también debe enfatizar en el contexto histórico-social en el que se desarrolla la cultura digital, que da lugar a “un sistema de inclusión y exclusión, que ‘alfabetiza’ a algunos como consumidores potenciales” (URANGA, 2009, p.16) pero olvida a otros por su falta de potencial consumidor.

A esto se suma la brecha referida a la generación de contenidos y a la aplicación de *software*, puesto que si la expansión de la conectividad y la mejora del servicio de banda ancha no están acompañados por el incentivo a la producción de contenidos y *software* propios, los ciudadanos tendrán mayores posibilidades de consumir productos que son generados por otros países (MASTRINI, 2010, p.62). Por tanto, no asumir el rol clave que tiene y tendrá la formación digital y mediática supone limitar las condiciones de intervención cultural en la red y de agregación de valor fundado en el conocimiento local.

Se entiende a la neutralidad de la red como la garantía de redes abiertas a la libre circulación, por la que operadores del servicio deben brindar la conexión con un trato igualitario a todos los contenidos, sin establecer discriminaciones por tipo de uso, origen, o aplicación. Sobre esta noción, la Declaración Conjunta de Relatores de Libertad de Expresión citada arriba planteó que “el tratamiento de los datos y el tráfico de internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación”. Allí también se demanda que los intermediarios de la red “sean transparentes respecto de las prácticas que emplean para la gestión del tráfico o la información”.

Estas definiciones procuran evitar que los operadores de la red (generalmente compañías telefónicas y cable-operadoras) implementen prácticas anticompetitivas, el cobro diferenciado según los usos de los usuarios o que la organización de internet habilite vías diferenciadas según la capacidad de pago de proveedores de contenidos. Pero la aplicación de este principio está lejos de tener una aceptación generalizada por parte de todos los actores de esta red, entre los que sobresalen los proveedores de la conexión a internet,

quienes buscan generar rentabilidades a partir de habilitar distintos niveles de acceso y segmentar pagos diferenciados según los usos que se hagan de la red. En esa disputa los usuarios comunes pueden ser los más perjudicados al ver condicionado su derecho a emitir y recibir información en esta plataforma, con la imposición de limitaciones en la circulación por internet, según capacidades de pago o tipos de uso.

Participación ciudadana

El citado documento de UNESCO señalaba que “la participación implica la intervención del público en la producción y en la administración de los sistemas de comunicación” (ORGANIZACIÓN ..., 1977, p.4). Allí reconocía tres diferentes niveles en esta dimensión: producción, adopción de decisiones y planificación. En el análisis de estas tres dimensiones es posible señalar que el primero refiere a la intervención directa de los ciudadanos en la producción de mensajes masivos; el segundo apunta a la participación en la toma de decisiones respecto a los medios masivos; y el tercero da cuenta de la contribución concreta de la ciudadanía en la elaboración de políticas de comunicación.

Para la producción de programas (primer nivel) se contemplan espacios de programación, legislación adecuada para la inclusión de diferentes formas de expresión audiovisual (medios públicos, comunitarios, indígenas etc.), subsidios, fondos concursables, préstamos o beneficios impositivos para contar con recursos técnicos y capacitación profesional. Dentro de este nivel se incluye también la promoción de productoras independientes en la generación de contenidos y las llamadas experiencias de “acceso comunitario” para dar lugar a la expresión de grupos minoritarios o marginales en representación en los canales tradicionales.

En este apartado es importante prestar atención a varios índices: a la existencia o no de recursos infraestructurales y a los criterios de su utilización (desde plantas transmisoras hasta reservas de espectro, pasando por reglas de *must-carry* para el transporte de señales de terceros); a las reglas, generales y particulares, de financiamiento; a la implementación de medidas de fomento, promoción o subsidios a la producción, y a los criterios predominantes que rigen estas medidas. Además, cabe incluir en este nivel la revisión de indicaciones, si las hubiere, sobre límites a la constitución de redes, así como el establecimiento de cuotas de pantalla para producciones propias de las emisoras, locales, federales o nacionales¹¹.

El señalamiento de estos límites u obligaciones puede apuntalar la descentralización de la producción y la participación de mayores sectores de la población en la generación de contenidos (productoras locales, pequeños canales, organismos públicos, universidades

¹¹ Estos índices también pueden ser expresivos del acceso a contenidos diversos.

u organizaciones comunitarias). Sobre la existencia de diferentes tipos de expresión audiovisual como un camino a la generación de una mayor diversidad cultural y política en los contenidos, la Relatoría de libertad de expresión de la CIDH señaló que “la igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión (...) requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas de inclusión social) y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias)”(CIDH, 2009, p.8). Además, la Declaración Conjunta de Relatores de 2007 analizó el proceso de reconversión digital de las señales y planteó que:

en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar.

En el segundo nivel de participación se ubica la arquitectura institucional generada por cada país para regular y controlar el funcionamiento de los medios privados – con o sin fines de lucro – y para organizar la gestión de los medios estatales. La organización de las instituciones constituidas para estos fines da cuenta de las formas de representación existentes del conjunto de la sociedad en la toma de decisiones sobre el sistema mediático. Este diseño puede incluir varias formas de representación: desde la tradicional político-partidaria hasta los diferentes espacios de organización sectorial y de la sociedad civil. El complejo equilibrio que deben alcanzar estas instituciones debe armonizar participación plural – que evite medidas discrecionales – y capacidad de resolución de conflictos, que supere peligros de inacción o indefinición.

Un análisis riguroso de este aspecto debe contemplar las tradiciones políticas y culturales de cada país para dar cuenta de la pertinencia, efectividad y profundidad de los mecanismos participativos de seguimiento, control y gestión de los medios de comunicación. Algunos elementos importantes a tener en cuenta son los alcances y la capacidad de acción de estas autoridades, la posible confusión o superposición de funciones con otros organismos, y las implicancias de sus acciones concretas, más allá de sus objetivos y obligaciones legales. Del mismo modo, forma parte central del análisis de este nivel la revisión de la composición de estas instituciones, su dependencia formal y real de otras instituciones estatales, los mecanismos formales y reales para la toma de decisiones, y la transparencia de su acción.

El nivel más profundo de participación ciudadana (tercer nivel) apunta a la intervención de diferentes sectores políticos y sociales en los diversos espacios formales e informales donde se disputa la incidencia en la planificación del sistema mediático audiovisual. En

este punto, la participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas de comunicación debe ser colocada en el contexto real que cada país evidencia en su entramado político y económico. Es preciso advertir que participar no garantiza tener poder de influencia en tanto que muchos pueden participar pero las decisiones pueden ser tomadas por unos pocos y en circunstancias opacas. No debe descartarse que una participación ciudadana amplia pueda servir de instancia legitimadora de definiciones finales que no se desprenden necesariamente del debate desatado en el proceso de elaboración de las políticas. Además, pensar la participación ciudadana implica incorporar la dificultad de pensar “lo público” como una dimensión incluyente, pero “en el marco de representaciones colectivas – en tanto interpretaciones y evaluaciones – no siempre similares y compartidas, sino también diferentes, contradictorias y hasta antagónicas” (EXENI, 1998, p.95). Esta reflexión exige también considerar el contexto económico y social que otorga – y otorgó históricamente – posibilidades de acceso y participación, materiales y simbólicas, desiguales en los medios masivos de comunicación y en el espacio público.

Participación ciudadana en la convergencia

Cualquier plan nacional digital de un país en la transición hacia un sistema digitalizado de comunicaciones debe elaborarse en forma participativa. Para esto, se requiere activar diferentes instancias y mecanismos que expresen tradiciones políticas locales y que favorezcan la invención de nuevas modalidades para la inclusión de sectores que tengan dificultades para tomar parte de estos espacios, por motivos económicos, geográficos, lingüísticos o físicos. Al mismo tiempo, la revisión constante de las implementaciones de estos planes demanda auditorias participativas, públicas y transparentes. A esta meta contribuye la conformación multisectorial y pluripartidaria de las autoridades de aplicación de regulaciones o planes, y la existencia de organismos internos de fiscalización ciudadana.

La participación ciudadana ampliada en los procesos de gestación, reglamentación y seguimiento de las políticas destinadas al espacio comunicacional legitima socialmente las definiciones y contribuye a la concientización respecto al valor económico y cultural de las tecnologías de la comunicación y la cultura. Aquí cabe resaltar que si bien una participación amplia y plural no garantiza la eficacia de esa acción, la manera en que una cuestión se instale en la agenda institucional tendrá consecuencias sobre la forma de tratarla, los actores convocados al debate y los caminos de su resolución (CALIFANO, 2013). Del mismo modo, los procesos participativos de debate sobre las políticas públicas para la organización de un renovado entorno comunicacional, producto de la digitalización de las señales y de la expansión de internet como soporte de contenidos audiovisuales, pueden favorecer un interpelación política y cultural – y no sólo económica – al cambio que supone el proceso de convergencia.

En este punto, el desafío es grande dado que requiere el esfuerzo de pensar en forma conjunta a sectores regulados históricamente de manera separada, desde criterios diferentes¹² (CUILEMBURG; MCQUAIL, 2005), con autoridades de aplicación diferenciadas, y con lógicas de funcionamiento de derrotero propio. La apuesta requiere una mirada integral y complementaria sobre el amplio sector info-comunicacional (telecomunicaciones, audiovisual e informática) y acciones políticas en el mismo sentido. A esto se suma la necesaria articulación de organismos en varios niveles, con un renovado criterio inclusivo y participativo.

El panorama desafiante se complementa con la evidencia de un sector info-comunicacional con un alto grado de dinamismo, lo que genera un creciente desfase entre la realidad de sus movimientos y las reglamentaciones aplicables a éstos. Se corre el riesgo de que la legislación vaya siempre detrás de las acciones de los actores para convalidar situaciones consumadas. Para responder a esta complejidad, una opción posible es dotar a las autoridades de aplicación de una capacidad de acción que le permita realizar actualizaciones, adaptaciones o interpretaciones de la ley ante cambios en el escenario afectado. Para esto, su actuación debe estar reglada claramente por ley y sujeta a condiciones específicas, como no contradecir con sus acciones la legislación que aplica. Además de la claridad y el consenso necesario sobre las prerrogativas delegadas a estas autoridades, deberán contar éstas con una composición plural y representativa, solvencia técnica sostenida en un corpus de investigación e información confiable sobre su campo de acción, y una legitimidad política y social.

Sostenibilidad para la diversidad y el pluralismo

El ingreso a la cuestión del financiamiento del acceso y la participación ciudadana en el territorio mediático sólo es posible hacerlo una vez que se ha convenido que es siempre el ciudadano quien financia los medios de comunicación. Lo hace de distintas formas, que pueden ser directas, como el pago de un canon¹³ o el pago de un abono de cable. O pueden ser maneras indirectas, como es el caso de los medios financiados exclusivamente por la publicidad comercial, donde es el consumidor quien paga, en cada compra, el gasto en publicidad que incluye el costo final de los productos que se publicitan. También es la sociedad en su conjunto la que financia la producción audiovisual cuando se otorgan beneficios impositivos a medios privados, cuando se dictan regulaciones de protección y/o

¹² Históricamente las telecomunicaciones fueron reguladas desde criterios predominantemente técnicos y económicos (desarrollo de infraestructura), mientras la radiodifusión se organizó desde su inicio fundamentalmente sobre consideraciones de tipo social y cultural (libertad de expresión, diversidad).

¹³ Este fue históricamente el caso en varios países de Europa para solventar los medios públicos.

promoción de expresiones culturales, o cuando se establece el mantenimiento de medios estatales por medio de partidas presupuestarias.

En las telecomunicaciones la situación aparece más sencilla y evidente: cada usuario paga directamente por los servicios que utiliza, previo acceso al equipamiento tecnológico acorde. Aquí el desafío es reconocer el criterio dominante que rige el acceso a servicios variados, la calidad y la extensión geográfica de estos servicios, en la consideración de la existencia de propuestas diferenciadas según capacidades de pago, modalidades habituales de uso y disponibilidad geográfica. Los debates actuales en torno a la neutralidad de la red expresan las tensiones entre los diferentes actores del sector por el financiamiento en internet y las modalidades de navegación y participación en el entorno digital.

El escenario convergente plantea dificultades significativas para la sostenibilidad de un mapa diverso de contenidos audiovisuales, con medios de diferente tipo y asentados en variados soportes. Esto es, las tendencias del contexto audiovisual convergente muestran la existencia de una multiplicidad de señales, entre generalistas y temáticas, repartidas entre la oferta hertziana, la televisión por cable y la satelital.

A esto se suma la implementación de la TV digital con la posibilidad de multiplicar las señales soportables en el canal radioeléctrico, y la expansión de la televisión por internet, que ofrece modalidades gratuitas y onerosas, en transmisiones en directo y/o desprogramada. Es posible agregar a estas opciones las plataformas para compartir contenidos audiovisuales, profesionales y amateurs, como Vimeo o Youtube. En el caso de la radio, las experiencias son menos conocidas, pero el *podcasting* representa una opción desprogramada de audición de contenidos radiofónicos al tiempo que aparecen emisoras que transmiten exclusivamente *online*¹⁴ y que incluyen contenidos multimedia en su propuesta. Esto es, ecosistema comunicacional en construcción dispara un serio interrogante sobre el financiamiento continuo de una oferta diversa, multisoporte y multiformato.

La dificultad de asegurar modos de financiamiento predecibles y estables para la producción audiovisual se explica por las características económicas específicas señaladas por diferentes autores respecto de las industrias de la comunicación: altos costos fijos y bajos costos variables; la necesidad del trabajo creativo y de renovación permanente de la oferta, así como la aleatoriedad de la demanda (ZALLO, 1988); características que han llevado a los medios comerciales a implementar economías de escala y explican su tendencia a la concentración vertical (MATEO; BERGÉS, 2009).

Desde una mirada del derecho a la información, se ha planteado la necesidad de fomentar el pluralismo y la diversidad mediática permitiendo la sostenibilidad de los medios existentes pero también impulsando a los emergentes, sin embargo, subsiste la dificultad

¹⁴ La transmisión en línea en espejo de las señales radiofónicas hertzianas ya son una norma para las emisoras de distinto tipo.

de encontrar soluciones realistas para cada contexto particular. En todo caso, se sugiere que los “fondos aportados por el Estado no deben superar ciertos umbrales y el proceso de selección tiene que ser transparente y participativo, y contar con el involucramiento de los sectores de la sociedad civil interesados, entre otras consideraciones” (LORETI; LOZANO, 2014, p.170).

Se impone así aguzar la mirada en mapas comunicacionales integrados por actores con magnitudes económicas muy desiguales, con diferentes objetivos y con distintas condiciones previas de desarrollo (ventajas o desventajas históricas). La encrucijada actual incluye preguntas abiertas sobre la elasticidad de la oferta publicitaria para sostener el financiamiento del audiovisual expandido, sobre el consenso social necesario para legitimar la sostenibilidad de medios y plataformas digitales con fondos públicos, y sobre los peligros de segmentación social que conllevaría la instauración de sistemas audiovisuales guiados predominantemente por modelos de pago directo de abonos.

Reflexiones finales

Este artículo se planteó repensar las nociones de acceso y participación ciudadana en el renovado entorno comunicacional convergente, como categorías valiosas para la evaluación y proyección de políticas públicas de comunicación. La propuesta teórica desarrollada convoca a abordar con la misma intensidad discusiones en torno a la legislación y a la intervención estatal en el sector audiovisual, las telecomunicaciones e internet, pues en la integración de estos tres campos se juega el futuro de la construcción de “lo público” mediático. El proceso de convergencia obliga a mirar los sistemas mediáticos situados en esta integración, lo que supone una nueva perspectiva, que debe recuperar también exigencias históricas sobre las condiciones de acceso y participación ciudadana.

Las posibilidades tecnológicas alumbran cambios relevantes en los modos de recreación cultural. De la forma en que estas tecnologías se encaucen institucionalmente (con las políticas, las regulaciones y las apropiaciones sociales) dependerá la sustancia, la profundidad y las direccionalidades (democratizadoras o no) de estas transformaciones. La potencialidad tecnológica real de brindar un servicio universal convergente, con la provisión de internet, contenidos audiovisuales y servicios telefónicos para todo el territorio puede verse limitada por modalidades de acceso y participación onerosas y/o condicionadas que reproduzcan ciudadanías comunicacionales estratificadas.

La generación de condiciones favorables para la participación y el acceso extendido a diversos espacios comunicacionales no resuelve por sí sólo problemas estructurales de exclusión social y económica, sin embargo, el establecimiento de condiciones deficientes, desiguales o discriminatorias para esto puede agravar los mismos. Esta advertencia convoca

a construir indicadores de acceso y participación ciudadana que logren condensar estados de situación desde una mirada histórica que, además, contemple la dinámica crecientemente veloz del proceso de convergencia. Estos indicadores deben poder dar cuenta de la existencia o no, y sus características, de mecanismos para resolver las desigualdades en las capacidades de acceso a servicios audiovisuales, de banda ancha o de comunicación telefónica fija o móvil de calidad.

El recorrido trazado por este artículo intenta demostrar que incluso las definiciones que a primera vista se presentan como meramente técnicas comportan valoraciones económicas, sociales y políticas. Por eso se plantea que los indicadores aplicados al entorno digital deben poder evaluar la complementariedad de criterios económicos, infraestructurales, sociales y culturales en las políticas para el sector.

Referencias

- BECERRA, M. **Sociedad de la información: proyecto, convergencia y divergencia**. Buenos Aires: Editorial Norma. 2003.
- CALIFANO, B. Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis. **Revista Brasileira de Políticas de Comunicação**, Brasília, UnB, v.1, n.3. p.35-58, 2013.
- CUILENBURG, J.; MC QUAIL D. Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación. **European Journal of Communication**, Londres, Sage, v.18, n.2. p.181-207, 2005.
- DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE DIVERSIDAD EN LA RADIODIFUSIÓN. Mecanismos Internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión. 2007.
- DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET. Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión. 2011.
- EXENI, J.L. **Políticas de comunicación**. La Paz: Fundación Plural. 1998.
- FONTANALS, G.: Las telecomunicaciones y la regulación pública. **Revista Fibra. Tecnologías de la Comunicación**. Buenos Aires, v.1, n5, p. 23-44, 2015.
- LORETI, D.; LOZANO, L. **El derecho a comunicar**. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.
- MacBRID, S. et al. **Un solo mundo, voces múltiples**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MASTRINI, G. El proceso de digitalización y sus brechas.: **Pensar los medios en la era digital**. Buenos Aires: La Crujía /Instituto de Estudios sobre Comunicación, 2010.
- MATEO, R.; BERGÉS, L. **Gestión de empresas de comunicación**. Sevilla: Comunicación Social, 2009.
- MATTELART, A. Por una nueva ecología de la Comunicación. In: BECERRA M.; MASTRINI, G. (Direc.). **Periodistas y magnates**. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina. Prometeo. Buenos Aires, 2006. p.13-18.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Informe final de la Reunión sobre la autogestión, el acceso y la participación ciudadana en materia de comunicación). Belgrado, 1977.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Libertad de expresión e Internet. 2013.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Estándares de Libertad de Expresión para una radiodifusión libre e incluyente. 2009.

ROSSI, D. **Acceso y participación**: políticas activas, condicionamientos de los licenciatarios dominantes y el desafío digital. Material de la Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, 2012.

TREMBLAY, G. Mutaciones en las industrias culturales y comunicacionales y el espacio público. **V Encuentro Latino Americano de Economía Política de la Información**, Comunicación y Cultura. Salvador, Bahía, Brasil. 2005.

URANGA, W. Periodismo digital: nuevas preguntas para viejos dilemas. In: **Primer Foro de Periodismo Digital de Rosario**: nuevos medios, nuevos modos, nuevos lenguajes. Laborde Libros Editor. Rosario, Argentina. 2009.

VALENTE, J. Planos nacionais de banda larga e o papel dos estados na universalização do serviço. In: INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: A Caminhos para a universalização da Internet banda larga: experiências internacionais e desafios brasileiro. p.79-112. 2012.

WILLIAMS, R. **Televisión**. Tecnología y forma cultural. 1974. Edición en español. Paidós. Buenos Aires. 2011.

WOHLERS, M. **Convergencia tecnológica y agenda regulatoria de las telecomunicaciones**. CEPAL– Colección Documentos de proyectos. Santiago, Chile. 2008.

ZALLO, R. **Economía de la comunicación y la cultura**. Akal. Madrid. 1988.

_____. **Estructuras de la comunicación y de la cultura**. Políticas para la era digital. Gedisa. Madrid. 2011.

Alejandro Linares

Licenciado en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Comunicación y Cultura en la misma institución. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires. Docente en la Universidad Nacional de La Pampa en las asignaturas Tecnologías de la Información y la Comunicación, y Taller de Producción Radiofónica II. E-mail: linaresale@hotmail.com

Recibido en: 17.05.2016

Aceptado en: 17.09.2016