

# Medios y Políticas Públicas de Comunicación

ÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

POLÍTICAS

MEDIOS E POLÍTICAS

AS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

MEDIO

COMUNICACIÓN

MEDIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN

PUBLICAS

Blicas de Comunicación

MEDIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Realización:



Apoyo:



FORD FOUNDATION

Alianza estratégica:



# Medios y Políticas Públicas de Comunicación

Noviembre de 2008

# Sumário

---

<i>Presentación</i> .....	003
<i>Introducción</i> .....	004
<i>Capítulo 1 - Medios de comunicación por la Democracia</i> .....	022
<i>Un diálogo relevante</i> .....	031
<i>De la comunicación a la política</i> .....	047
<i>Capítulo 2 - Soportes al desarrollo</i> .....	061
<i>Las lógicas de la regulación</i> .....	072
<i>Tecnologías e innovaciones en los medios de comunicación</i> .....	090
<i>La regulación en Brasil y en el mundo</i> .....	096
<i>La construcción del modelo regulador brasileño</i> .....	103
<i>Capítulo 3 – En defensa del interés público</i> .....	113
<i>Modelos a debate</i> .....	123
<i>Un breve panorama de las experiencias internacionales</i> .....	145
<i>El diálogo posible</i> .....	147
<i>La trayectoria de la regulación en Brasil</i> .....	161
<i>Capítulo 4 – Los medios de comunicación como foco de atención</i> .....	171
<i>Soluciones potenciales</i> .....	182
<i>Bibliografía</i> .....	206
<i>Consultores Temáticos</i> .....	216
<i>Ficha Técnica</i> .....	217

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN TAL Y COMO SON

*A partir de la comprensión de las potencialidades de los medios de comunicación a la hora de darle impulso a la democracia, al desarrollo y a los derechos humanos, durante las últimas décadas diversas instituciones – tanto en el plano internacional como en Brasil – han empezado a elaborar estrategias de interlocución con los medios a fin de contribuir a la mejoría y a la efectividad de la labor periodística.*

*En ese ámbito es en el que se inserta la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI), una organización creada en 1993 y que, entre otras acciones, supervisa regularmente y analiza la atención dedicada por parte de los principales medios de comunicación impresos brasileños a las temáticas relevantes para la agenda social – realzando aquellas que resultan pertinentes para el universo infantil y juvenil. Por medio de los diversos análisis de contenidos que ya ha producido esta organización, se hace posible el percibir algunos de los motivos o contextos que influyen sobre las tendencias actuales del trabajo periodístico en Brasil.*

*Los resultados de este trabajo resultan fundamentales también para definir el desarrollo de las demás estrategias de ANDI, con las que se busca movilizar y cualificar a la prensa por lo que atañe a la cobertura de las políticas públicas sociales.*

### **Posibles respuestas**

*No resulta difícil el enumerar algunas de las hipótesis que contribuyen a explicar el escenario contemporáneo de los medios de comunicación brasileños. La formación de los profesionales que actúan en esta área, el contexto social, político y económico en el que está inserto el sector y los perfiles de los dirigentes de las empresas de comunicación – además de las políticas públicas que regulan la actividad mediática – son algunas de las variables que no se pueden dejar de considerar.*

*Por lo tanto, bien sea por su interés teórico-conceptual, o bien por razones de carácter pragmático, cada vez resulta más importante el comprender las políticas – no solamente las gubernamentales, sino también las que implican a otros sectores – conformadas con el objetivo de garantizar que los medios de comunicación desempeñen, de manera satisfactoria, la función que se les ha asignado en las democracias actuales.*

*Esta es una empresa que cuenta con una peculiaridad importante. Aunque en muchos estudios, tratados y legislación se debata sobre las Políticas Públicas de Comunicación – y a pesar de toda la relevancia de dichos contenidos, producidos por los más diferentes agentes –, todavía queda una enorme vacía por completar en lo que concierne a la comprensión del comportamiento de la prensa cuando el foco de las noticias son las comunicaciones y su relación con el fortalecimiento de los procesos democráticos, en el ámbito de la contemporaneidad.*

*ANDI comprende que el buscar llenar este vacío, así como el debatir sobre eventuales respuestas a las indagaciones indicadas anteriormente, supone un movimiento fundamental en el ámbito de los estudios sobre las coberturas periodísticas. Y no es por otra razón por lo que, en colaboración con la Fundación Ford, ha coordinado la investigación que constituye el telón de fondo para los debates transmitidos en las próximas páginas.*

*Es importante destacar que el presente documento representa aún una versión preliminar y, en ese sentido, está abierto a críticas y sugerencias de los lectores. La propuesta reside en que se puedan enriquecer más todavía los contenidos presentados por medio de las posibles contribuciones de los ciudadanos, ciudadanas e instituciones interesados en fomentar el debate sobre las Políticas Públicas de Comunicación.*

**Veet Vivarta**  
Secretário Executivo - ANDI

**Ely Harasawa**  
Secretária Executiva Adjunta - ANDI

## - Introducción -

# AUTORREFLEXIÓN

*Los medios de comunicación desempeñan hoy en día determinadas funciones esenciales para la consolidación de las sociedades democráticas. Al poseer tamaña relevancia, se hace decisivo también el que se debata sobre los diferentes mecanismos que contribuyen a la regulación de las actividades de los propios medios. Y, al mismo tiempo, el investigar cómo ha venido siendo tratada esta discusión en la prensa. Dar respuesta a este desafío ha sido uno de los objetivos de la investigación que presentamos a lo largo de las próximas páginas.*

*Está comprobado que se ha estado viendo a los medios de comunicación como engranajes fundamentales del ordenamiento del debate público acerca de las más distintas cuestiones. Las conquistas tecnológicas de los últimos siglos – principalmente, el nacimiento de la radiodifusión – han extendido todavía más dicha percepción. Por eso mismo es por lo que se ha pasado a considerar a las empresas de comunicación de masas como un “cuarto poder” en la esfera política.*

*Tal importancia, desde el punto de vista del periodismo, se ha hecho patente cuando se ha comprendido que a la prensa – bajo sus diferentes plataformas – le correspondía desempeñar algunos papeles fundamentales para el desarrollo pleno de la Política. Entre ellos están el hacerles llegar información contextualizada a los diferentes públicos, el incluir en la agenda un debate en torno a los temas vitales para las sociedades en los que se insertan y el garantizar que las diversas instituciones democráticas – especialmente los gobiernos – sean responsables unas ante las otras.*

*En un escenario como ese – tan relevante como complejo – se impone una pregunta esencial: ¿cómo se guardan a sí mismos los medios de comunicación, uno de los guardianes de la democracia? Develar los aspectos principales de esta cuestión es el objetivo del presente estudio, coordinado por ANDI, en colaboración con la Fundación Ford.*

*Tomando como base una muestra de textos periodísticos transmitidos en Brasil a lo largo del 2003, el 2004 y el 2005 acerca de las denominadas Políticas Públicas de Comunicación (PPC en adelante), este trabajo pretende describir y analizar el modo como se comportan 53 periódicos oriundos de todas las unidades de la federación, además de cuatro revistas que se distribuyen por todo Brasil, cuando los temas que se destacan en sus páginas remiten a cuestiones referentes al propio universo de las comunicaciones.*

*Esta Introducción presenta el perfil general de la cobertura periodística sobre el asunto, así como los procedimientos metodológicos utilizados para la elaboración de la investigación. Sirviéndonos siempre, como telón de fondo, de los datos del estudio, en el primer capítulo esbozaremos algunas de las principales relaciones entre los medios de comunicación y la democracia. En el segundo, se abordarán cuestiones relacionadas con la infraestructura necesaria para operar los medios de comunicación – centrándose en temas como la regulación, las concesiones y la propiedad de los mismos. A continuación, el tercer capítulo destacará algunos debates acerca de la regulación de los contenidos. Finalmente, volveremos a presentar algunos hallazgos más generales de este estudio.*

La actuación de la prensa – y de los medios de comunicación de manera general – siempre ha estado estrechamente conectada, a lo largo de los últimos siglos, con los procesos de consolidación de las sociedades democráticas. Exactamente por eso, la existencia de medios libres de información y expresión ha pasado a ser, históricamente, uno de los principales fundamentos en la casi totalidad de las definiciones de democracia. A principios del siglo XIX, Thomas Jefferson, uno de los responsables de poner las bases del modelo democrático en Estados Unidos, llegó a afirmar que, si en un momento dado las sociedades tuvieran que escoger entre poseer gobiernos o prensa, tendrían que optar por esta última.

En dicha afirmación del líder norteamericano, se podía leer entre líneas una concepción que décadas más tarde reiteraría en Brasil el jurista Ruy Barbosa: “de todas las libertades, la de la prensa es la más necesaria y más conspicua; domina y reina sobre las demás”. No es por otra razón por lo que ha ido ganando fuerza durante los últimos años, entre diferentes teóricos, la idea de que los medios de comunicación, más que un agente relevante de la democracia, representarían en teoría un “cuarto poder”.

Cabe resaltar que tal dimensión que se le atribuye a los medios mantiene una relación directa con la potencial función social que han empezado a desempeñar en las sociedades contemporáneas. De los diversos y posibles papeles ejercidos por los medios de comunicación, podríamos destacar su deber de transmitirle información contextualizada a la población, su capacidad de influenciar a la hora de definir los temas principales de la agenda pública y su actuación en la supervisión y control social de los agentes políticos.

De esa forma, al convertirse en los principales mediadores del debate público, influenciando directamente a la hora de la construcción del imaginario social sobre las diferentes cuestiones en discusión, los medios de comunicación de masas no pueden prescindir de cumplir con responsabilidades que abarcan también a otras instituciones de la vida democrática, como actuar con transparencia y ser responsables ante la sociedad.

### Los medios de comunicación ante el espejo

Tal principio se aplica porque los medios de comunicación, así como cualquier otra institución, no siempre consiguen representar un papel independiente en el debate público. Por ello es por lo que la evolución del proyecto democrático, durante los últimos siglos, ha llevado al desarrollo de una serie de regulaciones, que establecen los criterios y los límites legales para la actuación de los medios de comunicación – a ejemplo de lo que también ocurre con el Estado y el sector privado. Entre las diferentes políticas de regulación destinadas a las empresas de los medios – sobre las que se tratará a lo largo de la presente publicación – podríamos citar, a título de ilustración, el control público de las concesiones de radiodifusión, la clasificación por edades de los contenidos de cine y televisión, y el derecho de respuesta.

Por otro lado, es importante que no se olvide que los marcos regulatorios no son estáticos – la propia evolución de la sociedad y, en el caso específico de la comunicación, los acelerados avances tecnológicos, conducen a la necesidad de una actualización/adecuación constantes de sus parámetros. Lo que implica, es verdad, que haya debates y negociaciones entre las diversas partes interesadas.

No obstante, este proceso, inherente al propio escenario democrático, supone un desafío de grandes proporciones para los medios de comunicación: ¿cómo cumplir de forma adecuada su función social – transmitir, informar, discutir – en situaciones en las que están en juego los intereses del propio sector?

### Artículo 19 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Todo hombre tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye la libertad de, sin interferencias, tener opiniones y la de procurar, recibir y transmitir información e ideas por cualquier medio, independientemente de fronteras.

¿La prensa brasileña, como uno de los guardianes de la democracia, está consiguiendo abordar de forma objetiva cuestiones relacionadas con sus propios deberes y responsabilidades? ¿De qué manera y en qué medida le conceden prioridad las empresas de este sector a informar a sus públicos sobre los temas que atañen al universo de las comunicaciones? En un intento de develar algunas de las respuestas posibles a tales cuestionamientos, la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI) y la Fundación Ford han elaborado un estudio inédito, que procura plantear el tratamiento editorial que se les da a los temas de las Políticas Públicas de Comunicación en 53 periódicos impresos (que representan a todos los estados brasileños) y en cuatro revistas que se distribuyen por todo Brasil.

La investigación analizó una muestra de 1.184 textos periodísticos, publicados entre el 2003 y el 2005, que incluían contenidos relacionados con el tema principal (*los principales resultados del estudio, así como información sobre la metodología utilizada, se describen en la página 6*).

Aunque se centre en ofrecer una radiografía de la actuación tan solo de uno de los agentes del escenario de la comunicación – la prensa –, el presente trabajo hace posible poner de manifiesto las diferentes ópticas y enfoques construidos por los medios de comunicación con relación a su propio campo de actuación. Sirve de incentivo a este esfuerzo de investigación el percibir que las políticas de comunicación solamente empezarán a formar parte, de manera más amplia y efectiva, del juego político nacional si llegan a integrarse, con un mínimo de transparencia e imparcialidad, en la propia agenda periodística.

## **LAS FUNCIONALIDADES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A fin de comprender mejor la relevancia del debate sobre las Políticas Públicas de Comunicación en el contexto actual de las sociedades democráticas, es preciso repasar, aunque sea brevemente, algunas de las principales potencialidades de los medios de comunicación analizadas históricamente por los especialistas en Ciencias Sociales: inclusión en la agenda y encuadre del debate público, construcción de información y control social del Poder Público.

El primero de los aspectos guarda relación con el poder que poseen los medios de comunicación a la hora de interferir – a partir de aquello que transmiten u omiten – en los temas que estarán entre los más importantes de la lista de prioridades de los que toman las decisiones, de los formadores de opinión y, muy a menudo, de la sociedad como un todo.

Dada la rápida expansión y diversificación de sus áreas de actuación – en gran parte en función del proceso de reconocimiento de los derechos humanos de los ciudadanos y ciudadanas ocurrido en las últimas décadas –, los Estados nacionales se ven en la necesidad de definir prioridades de acción, entre las diferentes demandas que se plantean de manera cotidiana en el ámbito público. Incluso los analistas más desconfiados con relación al alcance propuesto por las teorías de agenda setting están de acuerdo hoy en día con que el hecho de que se destaquen determinados temas de forma más intensa en los medio de comunicación ayuda a que se incluyan en la agenda de decisiones<sup>1</sup>.

1. La teoría de la inclusión en la agenda la desarrollaron en un principio McCombs y Shaw (1990).

De este modo, la frecuencia con la que la prensa informa sobre los diferentes asuntos se impone como uno de los factores que interfieren a la hora de definir las políticas públicas – a pesar de no ser el único y, en muchos casos, diste mucho de ser el principal. Las cuestiones que afectan de forma directa la vida de los electores, por ejemplo, acaban viéndose poco influenciadas por el volumen de información que aparece en las noticias: por mucho que los medios de comunicación insistieran en no cubrir el campo de la salud, los electores continuarían mostrándoles a sus representantes que este es un asunto de fundamental importancia en sus vidas<sup>2</sup>.

### Recortes de la realidad

No obstante, la influencia de los medios de comunicación a la hora de incluir en la agenda pública ciertos temas no tiene lugar de manera homogénea. Los diferentes procesos de construcción de la información, esto tal y como los diversos tipos de encuadre que se le pueden dar a un asunto determinado, también interfieren directamente en la forma como lo comprenderá el público – y, en consecuencia, en la fuerza que tendrá (o no) en los espacios de debate.

De esta forma, el tipo de enfoque mediático concedido a un tema puede tener influencia sobre distintas etapas de la construcción de significados por parte de los posibles agentes que participan en la formulación de una determinada política pública.

Por lo que concierne al periodismo, ello resulta evidente si se analiza el mayor relieve que se les atribuye a ciertas temáticas, a menudo en detrimento de otras más relevantes para el conjunto de la sociedad. En el contexto de la prensa brasileña, la cobertura se centra principalmente en las cuestiones relacionadas con la política partidaria, legislativa y presidencial – asuntos estos que, en general, ocupan espacios exclusivos y permanentes en los periódicos. En un escenario de este tipo, cuentan con una atención garantizada hechos como los cambios de ministros, las negociaciones entre parlamentarios y los intereses sectoriales en los que se ven implicados “políticos profesionales”, por ejemplo, dado que se los considera elementos de lo que se puede denominar política.

De este modo, por lo general, acaba por dársele una atención secundaria al debate sobre los aspectos más generales de las políticas públicas – sirva de ejemplo a este respecto el seguimiento más sistemático de sus diferentes etapas (deliberación, formulación, implementación, supervisión, evaluación).

Por otro lado, cuando buscamos analizar los focos temáticos, parece bien delimitada la idea de política económica, que también cuenta con un espacio garantizado y titulares exclusivos en los principales medios de comunicación brasileños. Sin embargo, no es raro que las demás políticas públicas dejen de ser reconocidas como pertenecientes al universo cognitivo y de significados de la propia política. O sea, reciben espacios diferentes en los medios y se las entiende más o menos como “políticas”, dependiendo del periodista encargado del reportaje y de los personajes que componen el hecho sobre el que se va a informar.

Así, pasa a entenderse la violencia como una cuestión de políticas públicas en la medida en que abandona las páginas policiales y los personajes de la noticia empiezan a ser miembros de los poderes ejecutivos de los estados, municipios o federales, implicados directamente en las políticas de seguridad pública. O, también, cuando se entrevista a especialistas que se dedican a este tema y que lo tra-



El estudio realizado por ANDI en colaboración con la Fundación Ford demuestra que solo el 0,3% de los textos se vale de la expresión “Políticas Públicas de Comunicación”, o de otras similares, a la hora de abordar temas relevantes para el amplio universo de las comunicaciones. Por otro lado, el 11,8% del material incluye la expresión “mercado”, lo que sugiere que este asunto se trata mucho más desde la perspectiva del *business*.

2. Para entender las condiciones que interfieren en la forma de la inclusión en la agenda, véase el artículo de Stuart Soroka (la referencia completa está disponible en la Bibliografía, en la página 206).



tan como un fenómeno social, cultural y político. Además, el asunto sigue siendo explotado en gran medida con un sesgo factual – un delito que ha cometido el individuo X contra el individuo Y, por ejemplo. Pero ¿dónde entra la política en esa forma de presentar la noticia?

### **El control social**

---

Las diferentes fases en el desarrollo de una política pública requieren el conocimiento de variados niveles de información – estadísticas, legislación, posturas de agentes diversos, mejores prácticas. Los medios de comunicación son investigadores y suministradores potenciales de esta información, dándole voz incluso a fuentes alternativas y de contestación de datos oficiales.

Además, en los regímenes democráticos, toda política pública supone que los agentes responsables de ella han de demostrar que poseen un cierto grado de accountability. No obstante, esta característica resulta tanto más creíble mientras más externos al proceso sean los agentes responsables de ejercer este control. Desde las discusiones entabladas por los Federalistas para constituir la democracia norteamericana, la prensa se entiende como una de las principales instituciones de control social de los gobiernos elegidos, así como de otros sectores de la vida pública que también deben recibir la debida “supervisión” (ONGs, empresas, etc.).

En ese sentido, el seguimiento no solo del lanzamiento oficial de proyectos, sino de su continuidad, de la idoneidad en su ejecución y de sus resultados es – o tendría que ser – una tarea a la que deberían dedicarse con ahínco los profesionales de la noticia.

### **¿Políticas Públicas de Comunicación?**

---

Este largo preámbulo ofrece consistencia, esencialmente, a dos premisas. La primera, según la que los medios de comunicación – en sus diferentes formas – son agentes relevantes para la sociedad contemporánea y, por lo tanto, también deben ser responsables (*accountable*) y pasibles de control democrático. La segunda, según la que las comunicaciones son un tema central para los Estados nacionales y, por ello, tendrían que ser objeto de Políticas Públicas específicas.

A partir de estas reflexiones, podríamos retomar algunas de las preguntas centrales para la presente publicación: ¿cómo se comportará el mismo periodismo que ha contribuido al control social de las políticas públicas y a incluir en su agenda los temas que se destacarán en el ámbito público cuando los medios de comunicación pasen a ser el centro de atención? En otras palabras, ¿cómo se vigilan a sí mismos los guardianes?

Es en busca de respuestas a tales preguntas de investigación por donde nos moveremos a lo largo de las próximas páginas.

## PERFIL GENERAL DE LA COBERTURA

*De manera general, los medios de comunicación brasileños todavía le conceden una atención selectiva y parcial a los temas más polémicos de las Políticas Públicas de Comunicación – como la regulación de contenidos y la propiedad cruzada. Revertir esta tendencia constituye un auténtico desafío para la consolidación de la democracia en ese país.*

Más allá de cuál sea la organización que se destaque, es bien cierto que no debemos considerar una tarea fácil el producir y publicar información transparente y cuidada acerca de sus propios temas y actividades. No es de extrañar, por lo tanto, que se llegue a observar un panorama similar en el contexto de los medios de comunicación de masas. Por otro lado, sería ingenuo el dejar de reconocer algo que diferencia claramente a las empresas periodísticas si se las compara con las de otros segmentos: el tener como objetivo principal la generación de noticias informativas – y de una credibilidad efectiva – sobre los aspectos más diversos de la realidad, lo que no ocurre en el caso de las demás.

Así sería de esperar que la cobertura periodística dedicada por parte de la prensa a las temáticas de su propio campo de interés contuviera un nivel razonable de exactitud y de pulso investigador.

No obstante, los datos que aparecen a continuación denotan que los medios de comunicación brasileños suelen hablar de sí mismos de una manera selectiva y dejan de lado temas espinosos, aunque de una importancia fundamental para el desarrollo de las democracias contemporáneas. Lo anterior, nos lleva a deducir que, al elegir a los medios de comunicación como piezas centrales del sistema de construcción de la información pública, los regímenes democráticos terminaron dándole forma a un gran desafío: ¿cómo se puede estimular la reflexión sobre ese importante agente social si él mismo es el responsable de mediar en el intercambio de significados en el ámbito de la esfera pública?

### Medios de comunicación estudiados

La observación atenta de los perfiles de los medios de comunicación que han publicado más y menos textos acerca de las Políticas Públicas de Comunicación (PPC) – y temas congéneres – resulta una primera medida importante para deducir que los intereses en juego en este debate interfieren directamente a la hora de delinear las tendencias observadas en la cobertura periodística.

La muestra recolectada por ANDI a lo largo de tres años permite identificar que la cobertura global de los temas más diversos asociados con las comunicaciones (*véanse las palabras clave utilizadas para la selección de los textos, en la página 20*) está muy por debajo de la relevancia de la institución medios de comunicación en los regímenes democráticos, conforme hemos destacado anteriormente. El estudio indica un promedio de 0,19 textos publicados por cada periódico brasileño diariamente – o sea, solamente cada cinco días los diarios publicaron un artículo, columna, editorial, entrevista u otros textos sobre el campo temático analizado.

Cuando nos centramos en las revistas – medio respecto al cual estamos trabajando con el universo total de los contenidos publicados durante el período estudiado –, llegamos a un promedio de 0,43 textos semanales o prácticamente uno cada 15 días. Si le restamos a esa cifra los datos del el semanario *Carta Capital* – que le

concedió un mayor énfasis a la cobertura sobre las políticas de comunicación –, ese promedio llega a un texto al mes.

Ante eso, cabe imaginarse un escenario en el que cualquier otra institución fundamental para la democracia – el Poder Ejecutivo, por ejemplo – contara con una cobertura de proporciones similares. No es difícil deducir las consecuencias de ello.

No obstante, desde el punto de vista del debate nacional, la situación resulta un poco menos grave. Esto es así dado que, al contrario de lo que apuntan otros análisis realizados por ANDI, los medios de comunicación con mayor influencia en Brasil – *Correio Braziliense*, *Folha de S.Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Estado de S.Paulo* y *O Globo* – son responsables de una parte significativa de la cobertura: el 22% del total (y el 28,3% si consideramos tan solo los diarios). En promedio, cada uno de estos medios contribuyó con el 4,4% de los textos de la muestra, mientras que a los periódicos regionales les correspondió una media del 1,1%. Por su parte, las dos publicaciones especializadas en economía – *Gazeta Mercantil* y *Valor Econômico* – respondieron por el 2,1% cada una, en promedio. Cabe señalar que, en el recorte referente a los periódicos nacionales, la *Folha de S.Paulo* y *O Estado de S.Paulo* fueron responsables casi del 66% del material analizado. Finalmente, las revistas representaron el 22,4% de la muestra total y una de ellas – *Carta Capital* – reunió más del 50% de dichos textos.

### Intereses cruzados

Otro dato relevante explicitado por el estudio atañe a aquellos medios que forman parte de grupos de comunicación que poseen otros medios (canales de televisión, radios, periódicos, revistas, Internet). Los cuales tienden a publicar muchos menos textos sobre las políticas de comunicación que sus competidores con el perfil opuesto. Vale la pena observar las cifras: los periódicos o revistas cuyas empresas también poseen estaciones de televisión corresponden al 1,5% del material publicado, en media. Los que están integrados en grupos que cuentan con concesiones de radio son responsables cada uno de ellos de, en promedio, el 1,6%. Por su parte, los que no poseen ni emisoras de radio ni canales de televisión contribuyen, en promedio, con el 6,2% de la cobertura.

Los medios pertenecientes a grupos que no poseen concesiones de radiodifusión son los que, proporcionalmente, condicionaron menos sus coberturas – 70,4% de los casos – a la existencia de hechos específicos ocurridos durante un periodo determinado, como el debate sobre el Consejo Federal de Periodismo (CFJ) de Brasil, la Agencia Nacional de Cine y Audiovisuales (Ancinav) y la expulsión de Brasil del periodista Larry Rother. Esta postura denota la existencia de una cobertura más sólida y constante sobre las PPC, menos reactiva a lo factual. Por otro lado, en el caso de los medios pertenecientes a grupos de radiodifusores, el porcentaje de textos que no remiten a los casos más sobresalientes ocurridos durante un periodo determinado baja hasta el 56%. Además, la proporción en la que se presentan opiniones divergentes (el 19,7%) en los textos de los no-radiodifusores también resulta superior al promedio general del estudio (el 15,7%). Por añadido, ha de considerarse que esos medios cubren dos veces más cuestiones relacionadas con la infraestructura de las comunicaciones y 2,75 veces más, las relaciones entre los medios de comunicación y la política.

Tomemos algunos ejemplos ilustrativos. De los periódicos brasileños más importantes, *O Estado de S.Paulo* (con el 7,8%) publicó 2,6 veces más contenidos que *O Globo* – miembro de un *holding* con un abanico de negocios en el ámbito de la comunicación bastante más significativo que los del Grupo Estado. A la hora de comparar las revistas, se percibe que la publicación *Carta Capital* también transmitió 2,6 veces más textos que *Época*. Si se sale del eje Río-Sao Paulo, la situación resulta aún más compleja, puesto que las históricas conexiones entre ciertos representantes políticos y la propiedad de los medios de comunicación acaban reduciendo el foco

de las coberturas periodísticas sobre las PPCs. Mientras que el periódico *A Tarde*, de Salvador, fue responsable del 2,7% del total de los textos estudiados, su competidor próximo, *Correio da Bahia* – perteneciente a un grupo político local, así como a un *holding* del área de la comunicación – contribuyó tan solo con el 0,8%.

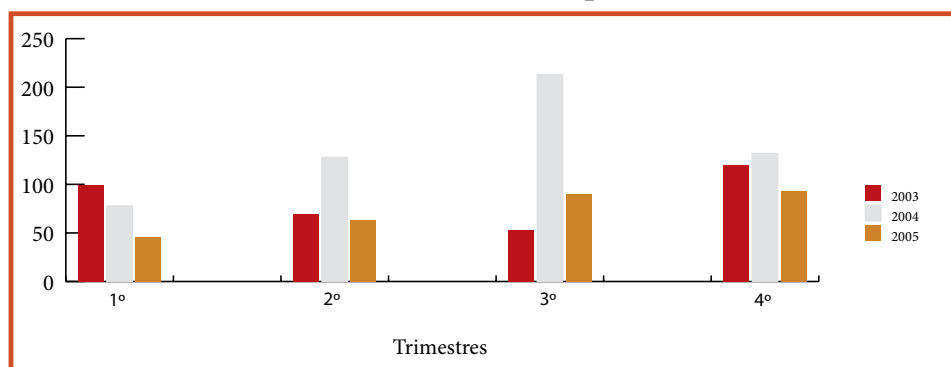
Así, los datos parecen indicar el hecho de que los medios que no están implicados directamente con grupos políticos y/o no pertenecen a *holdings* que cuentan con la propiedad cruzada de otros medios terminan publicando más sobre las políticas de comunicación. ¿Pero cuáles serán las posibles causas de la existencia de un panorama de este tipo? Los intereses inmediatamente implicados y, por tanto, la dificultad a la hora de encaminarse periodísticamente por asuntos que a menudo contrarían las prácticas adoptadas por sus empresas parecen ser algunas de las hipótesis con mayor probabilidad de verificarse empíricamente, por lo que se refiere al comportamiento de los periódicos y las revistas que son integrantes de los *holdings* o que mantienen una relación estrecha con grupos políticos.

### Periodos analizados

El gráfico que aparece a continuación permite afirmar que no existe una regularidad temporal con relación a la cobertura de la prensa sobre las Políticas Públicas de Comunicación. O sea, falta dedicación regular al tema. Así, una buena parte del material estudiado resulta de momentos especiales, en los que ciertos casos emblemáticos consiguieron captar la atención de las redacciones. En el último trimestre del 2003 nos encontramos con frecuencia ante la denuncia de que el presentador del programa *Domingo guay*, de la cadena brasileña SBT, había puesto en antena a dos supuestos miembros de la entidad criminal Primer Comando de la Capital (PCC), en una falsa entrevista; días más tarde se desenmascaró la farsa. El tercer trimestre del 2004 contó con dos debates relevantes sobre los proyectos de creación de Ancinav y del CFJ. Ambos emergieron y se los enterró en el mismo periodo.

Por su parte, el tercer y el cuarto trimestres del 2005 se vieron acaparados por el debate sobre el sistema de Televisión Digital que se implantaría en Brasil (*se presentará más información sobre estos casos en los próximos capítulos de la presente publicación*). No se puede identificar a ninguno de estos temas, por muy relevantes que sean, como debates generales acerca del universo de la comunicación – caso, por ejemplo, de la regulación de contenidos o de la propiedad. En este sentido, los hechos excepcionales que se han destacado a lo largo del periodo analizado no solo acabaron correspondiendo a una parte significativa de la cobertura, sino que también le dieron una cierta lógica a la misma. Estuvieron bastante menos presentes otros temas como: la renovación de concesiones, el cumplimiento de las reglas de las concesiones por parte de los operadores de radio y televisión, la situación de la radiodifusión comunitaria, entre todos aquellos que podrían formar parte de la vida cotidiana de los telediaristas.

### Distribución de los textos por trimestre



**MEDIOS POR CATEGORIA**

	Nº	%
Periódicos de Influencia Nacional	260	22,0
Periódicos Regionales	609	51,4
Periódicos Económicos	50	4,2
Revistas	265	22,4
<b>Total</b>	<b>1.184</b>	<b>100,0</b>

**MEDIOS ESTUDIADOS**

Medios por categoría	Medios	% dentro de cada categoría específica	% del total de textos analizados
Periódicos de influencia nacional	O Estado de S.Paulo – São Paulo	35,4	7,8
	Folha de S.Paulo – São Paulo	30,8	6,8
	O Globo – Rio de Janeiro	13,5	3
	Jornal do Brasil – Rio de Janeiro	10,4	2,3
	Correio Braziliense – Distrito Federal	10	2,2
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>22</b>
Periódicos regionales	A Gazeta – Mato Grosso	5,9	3
	Hoje em Dia – Minas Gerais	5,6	2,9
	Jornal do Commercio – Pernambuco	5,4	2,8
	A Tarde – Bahia	5,3	2,7
	Estado de Minas – Minas Gerais	4,9	2,5
	O Liberal – Pará	4,8	2,4
	Diário Catarinense – Santa Catarina	4,3	2,2
	Diário do Nordeste – Ceará	3,9	2
	O Povo – Ceará	3,9	2
	Zero Hora – Rio Grande do Sul	3,4	1,8
	A Notícia – Santa Catarina	3,4	1,8
	O Estado do Maranhão – Maranhão	3	1,5
	Diário do Amazonas – Amazonas	2,6	1,4
	Diário da Manhã – Goiás	2,6	1,4
	O Popular – Goiás	2,6	1,4
	Diário de Pernambuco – Pernambuco	2,6	1,4
	Jornal de Brasília – Distrito Federal	2,5	1,3
	Diário de Cuiabá – Mato Grosso	2,3	1,2
Folha de Londrina – Paraná	2,3	1,2	
A Gazeta – Espírito Santo	2,1	1,1	

MEDIOS ESTUDIADOS			
Medios por categoría	Medios	% dentro de cada categoría específica	% del total de textos analizados
	O Norte – Paraíba	2,1	1,1
	Correio da Bahia – Bahia	1,6	0,8
	Meio Norte – Piauí	1,6	0,8
	Jornal da Tarde – São Paulo	1,5	0,8
	A Gazeta – Acre	1,3	0,7
	Diário do Pará – Pará	1,3	0,7
	O Dia – Rio de Janeiro	1,3	0,7
	Correio do Povo – Rio Grande do Sul	1,3	0,7
	Tribuna do Norte – Rio Grande do Norte	1,1	0,6
	Jornal do Tocantins – Tocantins	1,1	0,6
	Gazeta de Alagoas – Alagoas	0,8	0,4
	A Crítica – Amazonas	0,8	0,4
	Diário do Amapá – Amapá	0,8	0,4
	Correio da Paraíba – Paraíba	0,8	0,4
	O Dia – Piauí	0,8	0,4
	O Rio Branco – Acre	0,7	0,3
	Diário da Tarde – Minas Gerais	0,7	0,3
	Correio do Estado – Mato Grosso do Sul	0,5	0,3
	Diário de Natal – Rio Grande do Norte	0,5	0,3
	Diário da Amazônia – Rondônia	0,7	0,3
	O Estadão do Norte – Rondônia	0,5	0,3
	Folha de Boa Vista – Roraima	0,7	0,3
	Correio de Sergipe – Sergipe	0,3	0,2
	Tribuna de Alagoas – Alagoas	0,2	0,1
	Brasil Norte – Roraima	0,2	0,1
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>51,4</b>
Periódicos económicos	Gazeta Mercantil – São Paulo	54	2,3
	Valor Econômico – São Paulo	46	1,9
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>4,2</b>
Revistas	Carta Capital	49,7	11,1
	Veja	19,6	4,4
	Época	19,2	4,3
	IstoÉ	11,7	2,6
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>22,4</b>

## Distribución geográfica de la muestra

Otra forma de verificar si se da un equilibrio o un desequilibrio en la cobertura sobre las Políticas Públicas de Comunicación consiste en el análisis de la distribución de los textos según la localidad sede de los medios estudiados. Los datos denotan una gran concentración – la mayor constatada en los estudios realizados por ANDI – en Sao Paulo. Los diarios paulistas reúnen un volumen de textos desproporcionado con relación al resto de la muestra cuando se lo compara con los demás estados brasileños – allí, la relación entre el número de diarios y de material publicado es casi siete veces superior a la media general por unidad de la federación.

En este sentido, aunque la región Nordeste cuente con más periódicos entre los investigados, por el hecho de que allí se encuentra un número mayor de estados, la misma terminó resultando subrepresentada. Uno de los factores que posiblemente expliquen esta situación remite a la elevada vinculación de los diarios de esta zona con grupos políticos locales – lo que limita el interés de sus propietarios por ese tipo de debate.

Otra manera de verificar la distribución geográfica de la muestra reside en analizar a qué localidades se refieren los textos estudiados. Este tipo de lectura de los datos trajo resultados igualmente relevantes y que, en cierto sentido, indican la existencia de un desequilibrio: el 82,8% del material destaca una determinada localidad geográfica – esto es, alude a hechos que tienen lugar en algún sitio específico. El resto (el 17,2%) presentó contenidos que están relacionados con temas más conceptuales vinculados con las Políticas Públicas de Comunicación.

De los que se centran en alguna localidad, el 79% lo hace exclusivamente en la realidad brasileña, el 7,2% destaca el escenario internacional y el 13,8% relaciona ambos universos. Tiene sentido suponer que la experiencia internacional ha sido poco aprovechada por parte de los medios de comunicación brasileños a la hora de debatir las PPC – casi la totalidad de las democracias más avanzadas presenta diseños reguladores para las comunicaciones bastante más consolidados que los brasileños, lo que podría constituir una rica fuente de experiencias (y de temas) para los debates sobre este asunto.

Por otro lado, cuando los medios se centran en la realidad brasileña, la mayor parte de las veces (un 80%) hablan de Brasil como un todo y dejan el 20% restante para cubrir el contexto de las regiones, estados y municipios. Tal panorama denota una desvinculación de la discusión sobre la comunicación con relación a las cuestiones locales y, por lo tanto, con la vida cotidiana de los ciudadanos y ciudadanas.

## ¿Comunicación por quiénes y para quiénes?

Esa perspectiva se ve reforzada, de forma preocupante, por otros datos: en el 82,2% de los textos analizados no se hace ni la más remota mención a los ciudadanos y ciudadanas que de manera cotidiana se relacionan con los medios de comunicación.

Cuando observamos el parco 17,8% de artículos, editoriales, columnas, entrevistas y reportajes en los que se menciona a la población de algún modo, descubrimos que, en la mayor parte de los casos (el 56,4%), aparece como “consumidora”. En el 28% se la identifica por medio de expresiones como telespectadores, oyentes, suscriptores, lectores, internautas (ángulos diferentes de la idea de consumidores). Tan solo en el 15,6% de los textos estudiados se le concede a la población su título republicano de ciudadanos y ciudadanas – y en ningún caso se le atribuye la categoría de “sujetos de derechos y deberes”. Esta postura acaba reforzando la perspectiva del negocio y de una relación empresa-cliente, semejante a las demás encontradas en los más variados mercados.

No obstante, es fundamental recordar que estamos trabajando con un bien bastante diferenciado – la información – y, a menudo, con empresas que tiene la concesión de un bien público, el espectro electromagnético. En este sentido, ha

### TEXTOS POR UNIDAD FEDERAL DEL MEDIO

Unidad Federal	%
AC	1,0
AL	0,5
AM	1,8
AP	0,4
BA	3,5
CE	4,1
DF	3,5
ES	1,1
GO	2,7
MA	1,5
MG	5,7
MS	0,3
MT	4,1
PA	3,1
PB	1,5
PE	4,1
PI	1,3
PR	2,8
RJ	5,9
RN	0,8
RO	0,6
RR	0,4
RS	2,4
SC	4,0
SE	0,2
SP	19,5
TO	0,6
NACIONAL (Revista)	22,4
<b>Total</b>	<b>100</b>

### TEXTOS POR REGIÓN DEL MEDIO

Región	%
Sur	9,2
SE	32,3
NE	17,6
N	7,9
CO	10,6
NACIONAL (Revista)	22,4
<b>Total</b>	<b>100</b>

de observarse con especial atención la negación de una terminología relacionada con los derechos y la ciudadanía. Como consecuencia de dicha postura, han formado parte de la agenda en un volumen inferior a lo que sería de esperar en un país con las características de Brasil ciertos temas relevantes para poblaciones específicas – como las relaciones entre los medios de comunicación y la infancia (8,4%), cuestiones de género (1,6%), raza/etnia (1,9%), personas con discapacidad (0,6%) y derechos humanos en general (4,6%).

### La televisión comercial: el centro de las atenciones

Las Políticas Públicas de Comunicación engloban a sectores tan amplios como los de la televisión y de la radio, que, además, pueden ser comunitarios, estatales o privados. La clara determinación de la Constitución brasileña de 1988 de que se deberían estructurar tres sistemas de comunicación – uno público, uno estatal y uno privado –, así como las diferencias no despreciables entre la televisión comercial y la televisión educativa, por ejemplo, indican que es pertinente que se ofrezcan espacios específicos para reflexionar sobre esos distintos formatos de los medios de comunicación.

A pesar de lo complejo de este contexto, el trato que se les da en las redacciones a las PPC destaca, sobre todo, el tema de la televisión comercial. Importantes sectores como los periódicos, la radio y la televisión por cable son objeto de cobertura periodística en una proporción bastante menos significativa. Por un lado, la prensa escrita se pone en la cómoda posición de atribuirle relevancia periodística a un medio de la “competencia”: la televisión. En ese sentido, no nos suena a mera coincidencia la constatación de que periódicos pertenecientes a grupos que también cuentan con concesiones de televisión cubran significativamente menos dicha temática. Por otro, la escasa pluralidad de la reflexión que se entabla con relación a los sistemas comunicativos posibles impide que se genere una agenda más rica: el hecho de que se discuta acerca de la potenciación del acceso y del alcance de los sistemas comunitarios, universitarios, institucionales y educativos resulta de fundamental importancia en la denominada democratización de las comunicaciones – tema este que parece ir en dirección contraria a la de los intereses privados que dominan este sector.

Se ha de resaltar, finalmente, que las variables creadas para contabilizar los segmentos y los sistemas mencionados eran de elección múltiple, o sea, incluso si los textos se valían de la mención de dos o más categorías, tal hecho era recogido en el estudio.

SEGMENTOS O SECTORES MENCIONADOS	
Segmento	%
Televisión	59,0
Periódico	18,6
Radio	18,6
Internet	14,5
Cine	13,9
Publicidad/Propaganda	9,0
Otros segmentos de telecomunicaciones (móviles, etc)	7,6
Cable	5,0
DTH	1,9
MMDS	0,8
Otros	4,4
Medios y/o comunicación en general	17,5

\* Variable de selección múltiple, por lo que los resultados puede totalizar más del 100%



SUBDIVISIONES DE LOS SISTEMAS PÚBLICO, ESTATAL Y PRIVADO	
Sistema	%
Privado/Comercial	59,0
Estatall	7,5
Educativo	3,7
Comunitario	2,9
Institucional (Tvs legislativas, Tvs gubernamentales, TeleSur, etc.)	1,8
Cultural	1,2
Universitário	0,6
Segmentada: religiosas	0,5
Segmentada: sindicales	0,3
Otros	0,3
No se pudo identificar	20,7
No se aplica	12,1

*\*Se trata de una variable de selección múltiple, por lo que los resultados pueden totalizar más del 100%*

### ¿Qué se ve por la televisión?

Tal como hemos observado, la cobertura sobre el universo de las comunicaciones aún se concentra en gran medida en la televisión. No obstante, esta constatación no revela aspectos relacionados con los temas que son abordados de manera principal en los textos periodísticos.

De nuevo, nos encontramos ante una limitación expresiva de los debates llevados a cabo por la prensa: las cuestiones de contenido – calidad, por ejemplo – son responsables de más del 50% de la cobertura. Por cierto, los temas que se encuentran ahí resultan de gran relevancia para el espacio público brasileño. Sin embargo, también son la punta de un iceberg bastante más profundo y complejo. No se les da en absoluto la atención que se debería en los telediarios a cuestiones de fondo, como las relaciones con la política (4,6%), la democracia (1,8%) y el poder (0,3%). Sucede otro tanto con aspectos estructurales y reguladores – concentración de la propiedad, sistema de concesiones, entre otros – que también aparecen con porcentajes bastante inferiores (11,7%). En síntesis, se da un fuerte desequilibrio en la composición de los contenidos periodísticos sobre las PPC y los temas relevantes de la comunicación. No se ha de olvidar que dicho desequilibrio se registra en el ámbito de una atención editorial ya de por sí reducida, en comparación con la relevancia de la temática.

En una situación como esa, terminamos ante una escasísima capacidad de incluir en la agenda temas absolutamente fundamentales para discutir el perfil del sistema brasileño de los medios de comunicación y para contribuir a que tengan lugar aquellos cambios que puedan hacerse necesarios. No se habla de educación para los medios de comunicación (0,4%), de la ley general de la comunicación de masas (0,3%), de la propiedad de los medios de comunicación por parte de políticos y sus familiares (0,4%), de la configuración de la propiedad de este sector (0,3%). ¿Se puede decir que el periodismo está desempeñando su papel de guardián de las Políticas Públicas – en este caso, las de Comunicación – por medio de una cobertura con tales características?

**CUÁL DE LOS SIGUIENTES GRANDES TEMAS SE  
MENCIONA DE MANERA PRINCIPAL**

Elementos destacados	Nº	%
Cuestiones de contenido (de entretenimiento, periodístico y publicitario)	594	50,2
Cuestiones estructurales, de mercado y reguladoras (excepto regulación del contenido)	139	11,7
Cuestiones tecnológicas	139	11,7
Horario de propaganda electoral	71	6,0
Medios de comunicación y política	54	4,6
Propiedad intelectual	36	3,0
Derechos y libertades	23	1,9
Medios de comunicación y democracia	21	1,8
Cuestiones generales de la comunicación	19	1,6
Historia de la comunicación y/o de uno de los sectores/segmentos/sistemas	18	1,5
Discusión general de uno de los sectores/segmentos/sistemas	16	1,4
Cuestiones de la burocracia estatal relacionada con las comunicaciones	16	1,4
Cuestiones profesionales y sindicales	9	0,8
Educación y comunicación	5	0,4
Ley General de la Comunicación	6	0,3
Medios de comunicación y poder	3	0,3
Otros	17	1,4
<b>Total</b>	<b>1.184</b>	<b>100,0</b>

## PARA ENTENDER ESTE ESTUDIO

El objetivo final de este análisis residía en comprender cómo se trabajan en la prensa escrita temas relativos a la propia actividad de los medios de comunicación, en diversas esferas – la del periodismo, del negocio de la comunicación, de la tecnología, de las relaciones con el Estado, de las políticas públicas, entre otras. Para ello, la primera tarea consistió en definir un conjunto de palabras clave que permitieran obtener una muestra – o el universo, en el caso de las revistas – lo más fidedigna posible de textos periodísticos sobre esa temática publicados durante período que se pretendía estudiar, el cual comprendía del 2003 al 2005 (*véase la lista de palabras clave en la página 20*).

El sistema de búsquedas que se utilizó seleccionó cualquier contenido que contara, por lo menos, con una de las palabras definidas. Además, el hecho de que el sistema hubiera identificado un texto no implicaba necesariamente que se lo tomara en consideración en el presente estudio. Se eliminaron los materiales que tenían el siguiente perfil:

- Cartas de lectores.
- Textos con menos de 500 caracteres.
- Textos que, aunque contuvieran una de las palabras clave, no versaran sobre alguno de los asuntos de interés de esta investigación. Por ejemplo, en muchos contenidos aparecía el término “censura”, pero se lo utilizaba en otro contexto temático. En estos casos, se los descartaba a través de nuestro proceso de selección del material.

El sistema de búsqueda consideró a la mayor parte de las expresiones clave definidas *ipsis literis*. Por su parte, aquellas expresiones que aparecían acompañadas por la señal (+) indicaban que el texto tendría que contener ambas palabras, aunque no aparecieran una junto a la otra. A su vez, si una expresión aparecía acompañada por la señal (-), ello indicaba que deberían capturarse todos los textos excepto aquellos que contuvieran la palabra identificada con dicha marca.

Finalmente, cabe resaltar que, a pesar de su importancia – dado el foco central del presente análisis – no se trató sobre asuntos como “nuevas tecnologías”, ni todo ese amplio universo de las telecomunicaciones e Internet, a no ser que los mismos estuvieran correlacionados con las cuestiones que abordamos aquí. Por ejemplo: cuando se estudió la propiedad cruzada de empresas de telefonía y de radiodifusión, los textos que trataron sobre ello se tomaron en consideración en nuestra muestra; sin embargo, si tan solo se le dedicaba atención a la relación de una empresa de telefonía con sus clientes, se hubiera descartado el material.

### Método de análisis

Por lo que atañe a los periódicos, a la hora de definir una muestra analizable, se trabajó con el método de selección de contenidos conocido como Mes Compuesto: para cada uno de los años considerados – 2003, 2004 y 2005 – se sortearon 31 días, preservando la representatividad de los meses del año (meses con 31 días contaban con más unidades en la muestra que aquellos que tienen 28 ó 30 días) y de los días de la semana (se intentó obtener un volumen semejante de lunes, martes, miércoles, jueves, viernes, sábados y domingos). Así, nuestro cuadro de muestras está compuesto por 93 días. Por lo que se refiere a las revistas, en función del volumen más reducido de contenidos a analizar, se consideró la totalidad de los textos.

Se escogió a los medios con el objetivo de permitir la comparación con otros análisis realizados anteriormente por ANDI. En ese sentido, se eligieron cuatro revistas semanales que circulan por todo Brasil y dos de los principales medios de comunicación de cada unidad de la federación – no obstante, estados como Sao Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais acabaron contando con más de dos representantes, dada la importancia de dichas localidades en el debate nacional.

Habiendo sido definidos las palabras clave, los días y los medios, un proceso de búsqueda electrónica eligió un conjunto de textos que, tras un proceso de selección manual, resultó en los 1.184 que se analizaron de hecho en el presente estudio.

Una vez delineado este universo, se construyó un instrumento de investigación que contuviera las principales categorías que iban a investigarse. Se entrenó en su utilización a un grupo de clasificadores, lo que permitió su aplicación a cada uno de los textos. Dicho instrumento estaba estructurado, en líneas generales, de la siguiente forma:

1. *Identificación del material*: variables que permitían extraer información básica de cada uno de los textos (medio en concreto, ciudad, fecha, título).
2. *Segmentos y sistemas*: en ese momento se intentó verificar a qué segmentos (televisión, radio, etc.) y a qué sectores (privado, estatal, educativo) remitían los textos.
3. *Foco geográfico*: esta sección del instrumento tuvo por objetivo el capturar las localidades retratadas en el material analizado.
4. *Foco central*: el principal tema discutido en el texto estudiado se identificaba en esta sección del formulario de análisis de contenidos. Posteriormente, algunos de los temas contaban con un segundo nivel de detallado. Se trataba de: horario de

propaganda electoral gratuita, medios de comunicación y democracia, medios de comunicación y política, medios de comunicación y poder, cuestiones de contenido, cuestiones de infraestructura y cuestiones tecnológicas. Las cuestiones de contenido y las tecnológicas también pasaban por un nivel adicional de análisis.

5. *Encuadre del foco*: una vez demarcado el foco central, los clasificadores empezaron a identificar la principal perspectiva adoptada para referirse a ese asunto en concreto determinado por parte de los textos (individual, gubernamental, de la sociedad civil o temático eran algunas de las posibilidades existentes).
6. *Perspectiva gubernamental*: encuadre sometido a un análisis más detallado.
7. *Casos específicos*: 12 casos que tuvieron lugar durante el periodo analizado merecieron una atención especial en la ficha de clasificación. Se trata de:
  - a. Adopción de un sistema brasileño de TV digital
  - b. Agencia Nacional del Cine y Audiovisuales (Ancinav)
  - c. Campaña Quienes financian la chabacanería están contra la ciudadanía
  - d. Consejo Federal de los Periodistas (CFJ)
  - e. Clasificación por edades de obras audiovisuales
  - f. Préstamos concedidos a los medios de comunicación por parte del BNDES
  - g. Expulsión de Brasil del periodista Larry Rother
  - h. Clausura de radios comunitarias
  - i. Gugu Liberato (caso PCC)
  - j. Ley de la mordaza
  - k. Proyecto de regionalización de la programación
  - l. Regulación/prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas
8. *Censura y libertad de expresión y de prensa*: a partir de la ficha de clasificación que se elaboró, se pudo describir con detalle la cobertura en la que se mencionaba al menos uno de estos conceptos.
9. *Cuestiones generales*: los clasificadores examinaban una serie de aspectos binarios (presencia o ausencia) a través del formulario que se había diseñado (género, raza/etnia, responsabilidad social empresarial, elecciones o tratamiento dado a la población eran algunas de las categorías que estaban presentes).
10. *Cuestiones periodísticas*: sirven de clausura al instrumento de investigación asuntos relativos a los agentes mencionados en los textos; fuentes de información; formas de inclusión en la agenda; nivel de contextualización; mención a causas, soluciones y consecuencias, así como los tipos de texto periodístico.

Se trasladaron las fichas de clasificación que se habían rellenado a una base de datos que permitió la emisión de frecuencias consolidadas y cruces fundamentados en hipótesis previas. Este material es el objeto de nuestra evaluación, a partir de metodología de Análisis de contenidos.

Cuatro consultores contratados por ANDI especialmente para colaborar en la presente investigación (*véanse sus perfiles en la página 216*)<sup>1</sup> supervisaron la definición de las palabras clave y del cuestionario. Además prepararon tres papers. Estos materiales sirvieron de referencia para la presente publicación, pues incluían información teórico-conceptual y análisis de los datos obtenidos acerca de los siguientes ejes de discusión: “Medios de comunicación y Democracia”, “Medios de comunicación y Regulación de la infraestructura” y “Medios de comunicación y Regulación de contenidos”.

1. Le agradecemos al periodista Mauro Malin, del Observatorio de la Prensa, sus perspicaces y fructíferas alertas sobre algunas posibilidades de análisis de los datos de esta investigación. Con es habitual, recordamos también que cualquier equivocación es de nuestra entera responsabilidad.

## Análisis de contenidos

A ANDI utiliza el método de análisis de contenidos para evaluar distintos aspectos de la cobertura periodística. Dicha metodología busca cuantificar las características de determinados contenidos de forma objetiva y sistemática – en el caso de este estudio, los textos periodísticos. O sea, en su día a día, la agencia traza una radiografía de cada noticia publicada sobre la infancia y la adolescencia, a partir de los elementos visiblemente presentes en su construcción. En este tipo de análisis no se trata de identificar la intención de quienes envían el mensaje, la manera como cada uno lo recibe, ni siquiera qué puede significar (tales cuestiones exigen otros métodos de investigación para su comprensión). Por medio de este instrumento, eso sí, se pueden convertir los diferentes elementos presentes en el texto en datos numéricos, lo que hace posible que se los mida y compare.

## Repercusiones

Se ha intentado que los datos producidos por la investigación realizada en el estudio *Medios de comunicación y políticas públicas* tengan repercusiones entre los especialistas y profesionales de algunos de los principales medios de comunicación brasileños. En este sentido, es importante dejar claro que, por el hecho de que representan uno de los mayores conglomerados de comunicación en Brasil, ANDI intentó dar oídos también a las opiniones de las Organizaciones Globo con relación a los resultados de la investigación. Sin embargo, la empresa prefirió no manifestarse sobre esta cuestión.

## Palabras clave seleccionadas en la investigación

### Expresiones generales

1. comunicación de masas
2. comunicación y desarrollo
3. comunicación para el desarrollo
4. comunicación por el desarrollo
5. comunicación social
6. concentración de la propiedad
7. concesiones de radio
8. concesiones de televisión
9. conglomerados de comunicación
10. conglomerados de medios de comunicación
11. control de contenidos
12. democratización de la comunicación
13. democratización de los medios de comunicación
14. empresa periodística
15. empresas de comunicación
16. empresas de medios de comunicación
17. espectro electromagnético
18. grupos de medios de comunicación
19. horario de propaganda electoral
20. orario partidario
21. industria cultural
22. medios de comunicación y democracia
23. medios de comunicación y política
24. MMDS
25. modelo brasileño + HDTV
26. modelo brasileño + televisión digital
27. políticas de comunicación
28. políticas públicas de comunicación
29. Proer de los medios de comunicación
30. propaganda electoral por la televisión
31. propaganda electoral por la radio y la televisión
32. propiedad cruzada
33. propiedad de los medios
34. propiedad de los medios de comunicación
35. propiedad horizontal
36. propiedad vertical
37. radio comunitaria
38. radio digital
39. radio pirata
40. radiodifusión
41. radios comunitarias
42. radios piratas
43. televisión comunitaria
44. televisiones comunitarias
45. concesión + conquista
46. concesión + otorgamiento
47. regulación + contenido
48. regulación + medios de comunicación
49. regulación + televisión

50. renovación + concesión
51. sistema brasileño + HDTV
52. sistema brasileño + televisión digital
53. SBTVD
54. TV digital
55. TV educativa
56. TV pública

### Derechos y libertades

57. derecho a la voz
58. derecho de antena
59. derecho a la comunicación
60. derecho a la expresión
61. derecho de comunicación
62. derecho de información
63. derechos de autor
64. derecho humano a la comunicación
65. libertad de expresión
66. libertad de información
67. libertad de opinión
68. propiedad intelectual
69. censura

### Legislación

70. art. 220
71. art. 221
72. art. 222
73. art. 223
74. art. 224
75. código brasileño de telecomunicaciones
76. ley 10359
77. ley 10597
78. ley 4117
79. ley 8977
80. ley 9472
81. ley 9612
82. ley de comunicación electrónica de masas
83. ley de prensa
84. ley del cable
85. ley de la televisión por cable
86. ley general de telecomunicaciones

### Cuestiones de contenido

87. chabacanería + televisión
88. código de conducta + TV
89. clasificación por edades
90. estándar de calidad Globo
91. producción independiente – (menos) embarazada
92. producción regional
93. prohibición de la propaganda
94. prohibición de la publicidad

- ▼
- 95. propaganda dirigida a los niños
  - 96. publicidad destinada a los niños
  - 97. publicidad dirigida a los niños
  - 98. publicidad infantil
  - 99. calidad de la programación televisiva
  - 100. regionalización de la producción
  - 101. regionalización de la programación
  - 102. restricción de la publicidad
  - 103. restricción de la propaganda

### Organizaciones

- 104. Agencia Nacional de Telecomunicaciones
- 105. Agencia Nacional del Cine y Audiovisuales
- 106. Asociación Brasileña de las Emisoras Públicas, Educativas y Culturales
- 107. Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión
- 108. Asociación Brasileña de Productores Independientes de Televisión
- 109. Asociación Brasileña de Radiodifusión Comunitaria
- 110. Asociación Brasileña de Radiodifusión y Telecomunicaciones
- 111. Asociación Brasileña de Radiodifusores
- 112. Asociación Brasileña de Televisión Universitaria
- 113. Asociación Brasileña de TV de Pago
- 114. Comité Gestor de Internet
- 115. Consejo de Autorregulación Publicitaria
- 116. Consejo de Comunicación Social
- 117. Consejo Federal de Periodismo
- 118. Ética en la Televisión
- 119. Foro de lo Audiovisual y del Cine
- 120. Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación
- 121. Ministerio de Comunicaciones
- 122. Quienes financian la chabacanería están contra la ciudadanía
- 123. ABEPEC
- 124. ABERT
- 125. ABPI
- 126. ABRA
- 127. ABRATEL
- 128. ABTA
- 129. ABTU
- 130. Anatel
- 131. ANCINAV
- 132. CJF
- 133. CONAR
- 134. Federación Nacional de los Periodistas
- 135. FENAJ
- 136. FNDC
- 137. Intervoces

## - Capítulo 1 -

# MEDIOS DE COMUNICACIÓN POR LA DEMOCRACIA

*Se habla mucho sobre el papel que les corresponde a los medios de comunicación como instrumentos para garantizar la Democracia y conseguir el perfeccionamiento de las instituciones típicas del Estado de Derecho. ¿Pero están cumpliendo de verdad esta función?*

*Para responder a esa pregunta, que orienta la presente publicación, en un primer momento es preciso que se plantee un debate sobre las diversas concepciones de “democracia” y sus interfaces con los medios de comunicación. Eso es lo que se ha intentado desarrollar en este capítulo. Inicialmente se analizarán las interpretaciones de diferentes autores por lo que se refiere a la democracia. Tal como se verá, dicho concepto ha adquirido una naturaleza y amplitud distintas y, a veces, opuestas, dependiendo de quién lo ha interpretado.*

*A continuación, buscamos centrar el debate en los medios de comunicación de masas y en su relación con el escenario democrático, al tiempo que se le darán prioridad a algunos de sus componentes más inmediatos – como el debate sobre las libertades de expresión y de prensa. Tal conexión no está relacionada tan solo con el papel de fiscalización que asumen – o deberían asumir – los medios en el contexto de las democracias contemporáneas, sino también con el uso que pretenden hacer de ella los distintos agentes sociales, principalmente los que tienen que ver con el espacio político.*

*También se espera que la relación entre los medios de comunicación y la democracia tenga lugar en el ámbito de las empresas periodísticas y en el contenido de sus programaciones y publicaciones. Así, en este capítulo y en los siguientes se analizará la manera como se ve reflejada la discusión democrática en el material transmitido por los medios de comunicación.*

Pocas palabras en el contexto político parecen tener tantos significados y representar tantos escenarios como “democracia” y sus derivados (democrático, democratizar etc.). Presente en los discursos de agentes con posturas ideológicas de lo más diferente, dicho concepto adquiere contornos distintos dependiendo de la línea de pensamiento de quienes lo defienden.

Desde el principio es importante señalar que la idea de una sociedad democrática no siempre ha tenido un valor positivo. En la antigua Grecia, casi había un consenso contrario a la democracia entre los pensadores políticos, hecho este que aparece mencionado en la obra de Platón.

Así como en la Antigüedad, en otros momentos históricos diferentes aquellos gobiernos que contaban con la legitimidad emanada, por lo menos en teoría, del apoyo de la mayoría de la población adulta siguieron contando con la oposición de las élites. En Europa, hasta finales del siglo XIX, llegó a considerarse el sufragio universal – que entonces se veía como el símbolo máximo del triunfo de la democracia<sup>3</sup> – como una amenaza a las libertades civiles, en especial al derecho a la propiedad, que para la tradición liberal consistía en la base de todos los demás derechos y libertades.

Durante la primera mitad del siglo XX, quienes eran de izquierda clamaban por la “dictadura del proletariado”, mientras que la derecha temía la incorporación de las masas a la política y articulaba la alternativa fascista. Entre esos dos extremos se turnaban en Occidente experiencias más o menos autoritarias o democráticas, normalmente inestables.

### La primacía del modelo democrático

Tras la Segunda Guerra Mundial, la idea de democracia empezó a llevar a diferentes modelos de organización política alrededor del mundo. Este tipo de régimen político alcanzó tamaño grado de consenso – por lo menos en el plano del discurso –, que se puede decir sin exagerar que venció la “batalla de las ideas” o, como defendió el cientista político norteamericano Francis Fukuyama, con la efectiva expansión de las democracias por todo el mundo habríamos llegado, ya en la década de 1990, al “fin de la historia”.

En un contexto como ese, el que se los reconociera como democráticos empezó a constituir una preocupación para diferentes países, aunque el adjetivo no reflejara la realidad. Los regímenes comunistas, liderados por la Unión Soviética, pasaron a denominarse “democracias populares”, al mismo tiempo que los Estados Unidos se dedicaban a apoyar a dictaduras en diversos continentes alegando que era necesario “defender la democracia”. El coronel Muamar al-Gadafi se refirió al régimen libio como “democracia islámica”. Por su lado, el general y presidente de la República Ernesto Geisel llegó a afirmar que Brasil había vivido una “democracia relativa” durante el régimen militar.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que, a lo largo de los últimos años, dicho concepto ha ido dándoles valor a ciertos discursos a menudo contradictorios con relación a los propios principios de la democracia. Vista la existencia de tantas versiones del término, no se admite la posibilidad de no ser demócrata en el panorama político contemporáneo – conforme ya hemos resaltado, una postura como esa sería suicida para cualquier agente político. Una de las preguntas que se podrían plantear ante esa falta de rigor sería: ¿pero de qué democracia estamos hablando?



El estudio realizado por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford indica que el 1,8% del material analizado está centrado en temas que conciernen a la relación entre los Medios de comunicación y la Democracia – tales como el control social de los medios, la democratización de la comunicación y la regulación. Además, en el 9,7% de los textos se menciona la expresión democracia – aunque sin que ello suponga necesariamente un enfoque conceptual. En el caso de las revistas, una única publicación brasileña – *Carta Capital* – ha reunido todos los textos que se han dedicado a discutir la relación entre los medios de comunicación y el régimen democrático de gobierno. Por lo que atañe a los periódicos, a pesar de que no se percibe dicha concentración del debate alrededor de un único medio, el papel más destacado le ha correspondido al diario carioca *O Globo*, que es responsable de 1/5 de los textos. Ha de resaltarse a este respecto que el tema Medios de comunicación y Democracia corresponde al 1,5% de la cobertura de los periódicos y al 2,6% de la de las revistas.

1. Debe recordarse que, en aquella época, el sufragio universal era, en realidad, restringido. Tan sólo se les permitía votar a los hombres alfabetizados y una vez considerados los límites de edad específicos.



En un paper preparado especialmente para esta investigación, el doctor en Ciencias Sociales y profesor de la Universidad de Brasilia (UnB) Luis Felipe Miguel resume así este impás:

*La Democracia es un concepto en disputa. La vigencia del Estado Democrático de Derecho y, por consiguiente, el pleno funcionamiento de las instituciones que le son características (como es el caso de los procesos electorales), ocasiona una amplia percepción de que la democracia está funcionando y todo lo demás se convierte en detalle. Cuando se entiende por democracia algo más, es necesario romper con esa visión de mínimos de la democracia, tanto por lo que se refiere al periodismo, como a las ciencias sociales.*

### La democracia en la práctica

Independientemente de los innumerables matices que caracterizan este debate – a los que se referirán, en mayor o menor medida, las próximas páginas –, resulta innegable que los acontecimientos políticos, sociales, económicos y culturales que tuvieron lugar durante los siglos XIX y XX, tanto en el contexto interno de las diferentes naciones, como en el seno de la comunidad internacional, solidificaron la presencia entre los países del conjunto de elementos institucionales que caracterizan a esos mismos regímenes, a pesar de todas las discordancias existentes en el campo conceptual y de las disputas ideológicas.

Determinados parámetros como la división de poderes, la afirmación de los derechos civiles – entre los que están la libertad de prensa y de expresión – y políticos, la realización de elecciones regulares, el fortalecimiento de los mecanismos de control (*accountability*) del propio Estado y, sin ser exhaustivos, la garantía de su actuación plena por parte de algunas instituciones no estatales, de las que tal vez los medios de comunicación sean una de las fundamentales, acabaron formando un conjunto de elementos bastante común por lo que se refiere a la constitución de las democracias contemporáneas, especialmente las occidentales.

En efecto, dada la distancia no despreciable que separa los deseos ideales de los padres de la democracia (lo que debería ser) y las formas que adquirieron en la práctica estos regímenes (lo que es), no desaparecieron – y difícilmente lo harán – las preocupaciones por lo que atañe al perfeccionamiento de los modelos existentes. No es por otro motivo por lo que, a lo largo de los últimos dos siglos, por ejemplo, las mujeres han empezado a votar, los mecanismos de control de los gobiernos se han multiplicado, los derechos se han visto ampliados y los sistemas de votación modificados – hechos estos que indican que ha habido un movimiento continuo de mejora de las formas democráticas de gobierno.

Este contexto no resulta diferente cuando los que están en el centro del debate son los medios de comunicación. La importancia histórica de la prensa a la hora de garantizar la consolidación de las democracias occidentales, así como las formas que ha ido adquiriendo el sistema mediático a lo largo del tiempo – una de sus características actuales es la concentración de poder en manos de poquísimas corporaciones transnacionales de comunicación –, resultan ser focos recurrentes en los estudios sobre el tema. No pocos teóricos de la democracia – aunque todavía sean menos de los deseables – han empezado a manifestar su preocupación al entender el carácter básico del papel desempeñado por los medios de comunicación en el juego democrático.

De hecho, en otros regímenes políticos acaban estando restringidas en gran medida las posibilidades comunicativas. Por otro lado, no hay democracia sin comunicación, característica esta que, hoy en día, se ve condicionada en gran

### La tercera ola

En su libro *La tercera ola*, el cientista político Samuel Huntington plantea el surgimiento de un nuevo ambiente en el que multiplica su presencia la democracia. Tras identificar las etapas específicas que retratan el crecimiento de la democracia a lo largo de la historia, el autor defiende que la caída del régimen salazarista en Portugal, en el año 1974, da inicio al tercer gran ciclo de democratización – la tercera ola. Según Huntington, este movimiento en dirección a la democracia fue global y afectó al sur de Europa, América Latina, Asia y el bloque soviético. A modo de ejemplo, en 1974, de diez naciones sudamericanas, ocho contaban con gobiernos considerados no democráticos. Sin embargo, en 1990 nueve de estos países escogieron democráticamente a sus gobiernos.

### El fin de la historia

En los años 1990, el cientista político Francis Fukuyama defendió la tesis de que, con la hegemonía del modelo democrático, habría llegado a su fin la historia caracterizada por la lucha entre regímenes políticos defensores de distintas formas de organización de la sociedad – como el socialismo y el comunismo –. También según Fukuyama, la constatación empírica de que las democracias no entran en guerra entre sí sería una comprobación de la prevalencia de tales regímenes, lo cual, entre otros motivos, explicaría el modelo que adoptarían inevitablemente las diferentes naciones. Por cierto, el Choque de las Civilizaciones – utilizando el término acuñado por el también especialista en Ciencias Políticas norteamericano Samuel Huntington –, que pusieron en evidencia los acontecimientos posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, debilitó los argumentos de Fukuyama.

medida por el contexto de las empresas de los medios de comunicación. Visto esto, ha de reconocerse que el desarrollo de un proceso de reflexión sobre las Políticas Públicas de Comunicación implica el comprender las interfaces de ese mismo debate con el relativo a la democracia – cuestión que precisamente se va a abordar en el presente capítulo.

## La democracia según Norberto Bobbio

En su libro *Diccionario de Política*, publicado en 1983, los autores Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino buscan definiciones acerca de diversos conceptos que tienen que ver con el Estado. El propio Bobbio fue el responsable de la entrada “democracia”, en la que confluyen tres teorías:

“a) la teoría clásica, divulgada como teoría aristotélica, de las tres formas de Gobierno, según la cual la Democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos, o sea, de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía, como Gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos;

b) la teoría medieval, de origen romano, que se apoya en la soberanía popular, con base en la cual tiene lugar la contraposición de una concepción ascendente con una concepción descendente de

la soberanía, conforme si el poder supremo deriva del pueblo y se convierte en representativo, o si deriva del príncipe y se transmite por delegación del superior al inferior;

c) la teoría moderna, conocida como teoría de Maquiavelo, nacida con el Estado moderno en el contexto de las grandes monarquías, según la que las formas históricas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república [...] y el gobierno genuinamente popular se denominaba, en vez de Democracia, República.”

Concluye Bobbio: “Por lo que se ve, el problema de la democracia, de sus características, de su importancia o de su falta de ella es antiguo. Tan antiguo como la reflexión sobre las cosas de la política, y ha ido siendo repropuesto y reformulado en todas las épocas”.

## LA TEORÍA CONTEMPORÁNEA

Según indicaron en el apartado anterior Norberto Bobbio y los demás organizadores del *Diccionario de Política*, la construcción y la problematización de la idea de democracia son tan longevas como las formulaciones sobre la ciudadanía y la política estructuradas por los griegos. Sin embargo, conforme anuncia el título de este apartado, buscaremos centrar nuestro estudio de dichos conceptos en las reflexiones que se desarrollaron a partir del siglo XX. Existe un motivo para tal reduccionismo histórico: es exactamente en este periodo cuando los medios de comunicación de masas empiezan a resultar fundamentales, de manera inequívoca, con relación al debate democrático.

Puede servir de punto de partida para entender mejor la discusión contemporánea que gira en torno a la democracia el libro *Capitalismo, socialismo y democracia*, publicado en 1942 por el economista austriaco Joseph Schumpeter. En tres breves capítulos, repasa diferentes concepciones de la teoría democrática y una las principales conclusiones a las que llega acaba indicando una

contradicción que puede darse en este tipo de régimen político: la supuesta incapacidad de las masas para autogobernarse e, incluso, para darle un seguimiento sistemático a la labor de los gobernantes elegidos por ellas. En opinión del economista, la percepción tradicional de la democracia falla a la hora de sugerir que a la gente normal le interesan las cuestiones públicas. Por el contrario, defiende Schumpeter, el proceso electoral tiene lugar, esencialmente, de manera irracional, fruto de la apatía y de la desinformación.

A principios de la década de 1940, la visión de este autor se había visto alimentada por un estudio empírico del también austriaco Paul Lazarsfeld y su equipo. Después de haber realizado entrevistas con electores de una pequeña ciudad de Ohio, Estados Unidos, sobre la decisión de voto en las elecciones presidenciales de 1940 – que le concedieron su tercer mandato a Franklin D. Roosevelt –, Lazarsfeld y sus colaboradores llegaron a la conclusión de que pocos eran los ciudadanos que se sentían implicados de manera efectiva en la política.

Una gran parte de los votantes no conocía lo suficiente, ni pretendía hacerlo, los programas de los candidatos o los problemas nacionales como para ser capaces de hacer un elección consciente.

Paralelamente a las conclusiones publicadas por Lazarsfeld, Schumpeter pasa a desarrollar otra doctrina de la democracia, que sería empírica, realista y adecuada a la situación de los países dichos democráticos. En los mismos, el proceso electoral competitivo sustituye a los ciudadanos activos y al “gobierno del pueblo”. Con ello, para el economista austriaco, debe considerarse a la democracia como un régimen en el que los votos de los ciudadanos escogen a los gobernantes por medio de la competencia.

No obstante, concluye que esta elección presenta un carácter meramente ritual, ya que no la deciden los electores preocupados – se vota de forma aleatoria y, por ello, al votar, no se está indicando a qué tipo de gobierno, de leyes o de políticas se aspira, dado que no se tienen preferencias concretas con relación a las cuestiones públicas.

En otras palabras, la obra de Schumpeter pone las bases definitivamente para un entendimiento formal o procedimental de la democracia, ya no fundamentado en el alcance del bien común rousseauiano, sino fundamentado en un mecanismo institucional de elección de representantes.

A partir de la obra de Schumpeter, ven la luz varias corrientes teóricas que se proponen discutir la democracia tomando como línea de base los referentes concebidos por él. Para el cientista político italiano Giovanni Sartori, estas nuevas visiones empiezan a establecer una división entre las teorías “prescriptivas” de la democracia – teñidas de utopía y, en último caso, irrelevantes a la hora del debate político efectivo – y las “empíricas” o “realistas”, herederas de Schumpeter y que, cree, retratan al mundo tal como es.

### ¿La soberanía de la voluntad popular?

Pese a que las observaciones de Schumpeter están respaldadas con datos empíricos y análisis cotidianos, si se avala su teoría de forma amplia, ha de aceptarse una reducción de la democracia a este arreglo institucional, así como el proceso de naturalización del comportamiento mecánico de los ciudadanos en la política y una pretensa neutralidad de sus decisiones. El profesor de la UnB Luis Felipe Miguel reflexiona sobre esta contraposición:

*Cuando Schumpeter dice que la democracia es eso, niega en principio la posibilidad de que la democracia real se aproxime al ideal democrático, bien sea*

*por medio de la ampliación de la autonomía colectiva en la vida cotidiana, o bien por medio de instrumentos que cualifican a los electores para que puedan tener una interlocución mejor con sus representantes, de modo a garantizar que las decisiones de los últimos respondan con más eficacia a los intereses de los primeros. No obstante, se puede pensar que los ‘desvíos’ de comportamiento de los ciudadanos comunes con relación a aquello que recomienda la teoría democrática tradicional – su apatía, su desinterés y su desinformación – son uno de los efectos (y no la causa) de una estructura política que desestimula la participación popular. Si mi participación no carece de efectividad, si no puedo intervenir a no ser con un voto que se pierde entre millones de otros, entonces es lógico que mi inversión personal en la actividad política sea reducida, si no inexistente.*

De acuerdo con Schumpeter, así como otros autores que comparten sus ideas del austriaco, no se pone en cuestión el problema de la ampliación de la participación popular en la política porque la ausencia de los ciudadanos y ciudadanas comunes es un beneficio que ha de preservarse. Cree que la actividad de gobierno requiere competencias propias y que debe ser de responsabilidad exclusiva de los que están preparados para ello. La “interferencia externa” molesta. Así, la democracia tendría un valor puramente instrumental: sirve para generar un gobierno legítimo.

Existiría un *trade-off* – constatado también por otros científicos políticos, como Giovanni Sartori, Samuel Huntington y Robert Dahl – entre el aumento de la participación popular y la eficiencia del acto de gobernar. De manera general, una mayor participación redundaría en menos gobernabilidad.

Resulta fundamental que se tenga en cuenta que esa manera de entender la democracia como un método de selección de representantes legítimos – en general, por medio de elecciones periódicas, libres y justas (con todas las resalvas con las que se han de ver estos conceptos) – todavía constituye el principal elemento de la teoría democrática contemporánea. Esto es lo que deja claro la breve ilustración de la teoría schumpeteriana que se ha visto antes y también insisten en ello otros dos importantes pensadores del siglo pasado: el ya mencionado Robert Dahl, del área de las Ciencias Políticas, y el economista Anthony Downs. A pesar de los puntos débiles que pueda presentar esta percepción dominante, se ha de destacar que, aun así, como veremos, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental – positiva o negativamente. Por lo tanto, el comprender aquellos parámetros que constituyen estas visiones acerca de la democracia se convierte en una condición indispensable a la hora de entender cómo interfieren en ese proceso los medios de comunicación.

### El factor información

Para el politólogo norteamericano Robert Dahl, “una de las dificultades a las que todos han de hacerle frente consiste en el hecho de que no existe una teoría democrática – existen tan solo teorías democráticas”. Esta es una de sus principales alertas antes de presentar un conjunto de consideraciones acerca del significado de la democracia en dos trabajos bastante conocidos: *Un prefacio a la teoría democrática* y, posteriormente, *Poliarquía*.

Si claramente no forma parte del debate en la teoría elaborada por Schumpeter la posibilidad de cualquier tipo de control de sus líderes por parte de los ciudadanos, para Dahl – en aquello que podríamos considerar una mejora de las tesis schumpeterianas – el prestarle cuentas al electorado sería una característica fundamental de las elecciones periódicas. No obstante, tal concepción terminaría perdiendo espacio, más tarde, en una nueva lectura de su modelo, realizada en el libro *Poliarquía*.



No es despreciable el porcentaje de textos (el 11,1%) que establecen una relación entre la discusión

acerca de las comunicaciones y el tema más amplio de las elecciones, como destaca el estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta área. Sin embargo, la mayor parte (el 50%) de los contenidos analizados sobre estas cuestiones está asociada al horario electoral gratuito y un volumen prácticamente inexpressivo tiene por objetivo discutir propuestas de los candidatos para las Políticas Públicas de Comunicación.

### El bien común

Según el economista austriaco Joseph Schumpeter, la filosofía de la democracia del siglo XVIII – que se vio influenciada en gran medida por el pensador iluminista Jean-Jacques Rousseau – defendía que el objetivo último de los regímenes democráticos era constituir un sistema decisorio capaz de alcanzar el bien común. Este bien común, de acuerdo con Schumpeter, consistía en algo indiscifrable, “aprobado” por la voluntad común o por la voluntad general, y correspondía, grosso modo, “al interés, bienestar o felicidad comunes”, tal como había enunciado siglos antes el propio Rousseau. Para él, esta llamada doctrina clásica de la democracia es absolutamente imperfecta, entre otros motivos porque no existiría para todos algo así como lo que se conoce por bien común: “para diferentes individuos y grupos, el bien común probablemente significará cosas muy diferentes”, destaca el pensador.

Así como Schumpeter, el pensador norteamericano también afirma que el proceso inicial de la vida democrática sigue siendo la disputa electoral. Al reflexionar sobre esta cuestión, el autor inserta otra discusión: la idea de que, a la hora de escoger, todos los individuos han de contar con información idéntica acerca de las fuerzas políticas que se presentan en el enfrentamiento. E incluso reconociendo que la potencial existencia de un monopolio en los procesos informativos acaba resultando un factor de limitación de su modelo, Dahl insiste en que es una condición esencial la existencia de una simetría a la hora de que todos accedan a la información.

Además, aunque el propio autor destaque la dificultad que supone llegar a esa situación – y comprobar objetivamente cómo se ha llegado a ella –, esta reflexión aparece en su obra de manera completamente abstracta y alejada de sus implicaciones prácticas. O sea, no se hace mención acerca de cómo se produce esa información, quién la produce ni cómo se informa a la opinión pública (al electorado).

Ante esta laguna, pese a que reconozca la gran relevancia del problema de la información y de la libertad de expresión para la democracia, la teoría de Dahl termina no avanzando en la realización del análisis de cómo se puede alcanzar la operacionalización de estas condiciones. Aparentemente, este pensador tiende a asumir la tesis de que, por medio de la libre competencia, como también indicó Schumpeter al comentar el papel de la propaganda, se garantizaría la existencia de un régimen democrático tal como lo concibió él. No se discute en ningún momento cómo pueden interferir (positiva o negativamente) los medios de comunicación a la hora de realizar esa ecualización de la información y de dar garantías efectivas de libertad de expresión. Solo se menciona que no puede existir un monopolio de la emisión del mensaje, sin ni siquiera haber una referencia explícita a los medios de comunicación.

### El concepto de incertidumbre y la relevancia de los medios de comunicación

Contemporáneo a Dahl, el economista norteamericano Anthony Downs también ha dado contribuciones importantes al pensamiento sobre la democracia, entre las que podemos resaltar el detallado más general que ha elaborado sobre el papel que desempeña la información en las democracias contemporáneas.

A pesar de que refuerza básicamente la misma premisa analizada por parte de los teóricos citados anteriormente – o sea, la centralidad y las condiciones del proceso electoral –, Downs termina añadiendo a las reflexiones sobre los sistemas políticos determinados conceptos relacionados con la teoría de la elección racional formulada por los pensadores de la microeconomía.

En ese sentido, la discusión relativa al concepto de la incertidumbre defendido por el autor – o sea, el nivel de confianza, razón, conocimiento contextual e información de los ciudadanos y ciudadanas a la hora de hacer sus elecciones políticas – puede llevarnos, aunque sea implícitamente, a una argumentación referida a la posible influencia de los diseminadores de información (incluidos los medios) en el proceso político. Por tanto, la incertidumbre y la posibilidad de persuadir al electorado, por medio de diferentes grados de distribución de información, pueden alterar los resultados del proceso electoral – y, entonces, del juego democrático. No obstante, al contrario de lo que piensa Dahl, Downs parece creer que eso no es un problema, sino que es algo que forma parte del juego.

En su reflexión acerca de los sistemas de información y de los costes que suponen, por ejemplo, Downs presenta ciertos análisis relevantes a la hora de enten-

#### La poliarquía

En un libro publicado originalmente en 1971, Robert A. Dahl presenta el concepto de “poliarquía”, un término que llegaría a incorporarse a la jerga de las Ciencias Políticas y a ejercer una influencia enorme sobre los análisis posteriores. Por entender que los regímenes existentes en el “mundo real” se encuentran muy lejos de estar plenamente democratizados, el autor opta por no clasificarlos como democracias, sino como poliarquías. “Las poliarquías pueden ser pensadas entonces como regímenes relativamente (aunque incompletamente) democratizados”, resalta Dahl. Para ello, se toman en consideración dos factores fundamentales con relación a dichas formas de gobierno:

- 1) se trata de regímenes que se popularizaron sustancialmente (elemento que se mide por medio de la oportunidad que tienen los ciudadanos adultos a la hora de votar en las elecciones) y 2) se liberalizaron (factor que se evalúa a partir del grado de oportunidades disponibles para que la oposición política compita en la disputa por el apoyo popular y los cargos públicos). Cuanto más presentes estén esos dos parámetros, más próximas del ideal democrático estarán las poliarquías.

der el papel de los medios de comunicación – y de la propia información – para la democracia. Según el autor, un sistema racional de información exige que los medios de comunicación sean plurales y, más que eso, que los contenidos que transmiten también sean diversificados. Además, este sería uno de los mayores problemas de las democracias contemporáneas, visto que se da una concentración sin precedentes de los medios de comunicación de masas y, por ello, del mensaje que se le transmite a la opinión pública.

Finalmente, se ha de resaltar que un elemento central forma parte de la argumentación de Schumpeter, Dahl y Downs: se ve a la democracia como un método de selección de representantes, más o menos complejo dependiendo del autor. Al mismo tiempo, se trata la información a partir de una perspectiva altamente abstracta y, por tanto, desvinculada de aquellos puntos que guardan relación con su producción, en el ámbito de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, en los influyentes modelos de democracia acuñados por esos pensadores, los medios aún desempeñan, y eso si lo hacen, un mero papel coadyuvante.

### Otras miradas

Al contrario que Schumpeter, diversos pensadores imaginan una teoría de la democracia que preserve sus valores originales: igualdad, participación y, sobre todo, “autonomía colectiva”, o sea, la implicación de todos y todas a la hora de generar las normas que rigen la vida en común. Tales propuestas, por lo general, abarcan la ampliación de los ámbitos de participación en la vida cotidiana y la expansión de la democracia más allá del voto.

Según la clasificación sugerida por el cientista político noruego Jon Elster, la concepción dominante de democracia sería la de las “teorías de la elección racional”, de las que Schumpeter sería uno de sus representantes más significativos. En ese modelo, como ya hemos discutido anteriormente, el proceso político es instrumental y se restringe a una forma de definición de las elecciones individuales en la esfera privada.

Desde ese punto de vista, el ejercicio de la política se resumiría, así, a encontrar la mejor manera de canalizar los diferentes intereses que están en juego. Frente a lo que propone esta línea de pensamiento, habría, también según Elster, dos grandes alternativas de contestación: la democracia deliberativa y la democracia participacionista.

### La democracia deliberativa

Para los partidarios de la corriente deliberativa – como los pensadores Jürgen Habermas y Joshua Cohen –, la democracia es un proceso de elecciones políticas que se da por medio de la deliberación de todos aquellos que se verán afectados por esas decisiones. Las preferencias políticas de los individuos, por lo tanto, no se definirían en privado, ni de manera anticipada, sino por medio de la interacción ocurrida en el ámbito del espacio público. Si se parte de esta lógica, el concepto de democracia deliberativa toma como referencia un parámetro ideal – la existencia de una esfera pública en la que se darían la comunicación cara a cara y el “libre debate entre iguales”.

Por un lado, las críticas a este modelo indican la imposibilidad en la práctica de que se dé esta forma de debate público en sociedades tan extensas y populosas como las contemporáneas. Por otro, aunque fuera viable, habría matices en el modelo que estarían relacionados con las desigualdades existentes entre los diferentes agentes participantes. Luis Felipe Miguel, del área de Ciencias Políticas, indica que:

*De la misma manera que la igualdad formal en las elecciones, proclamada por la máxima liberal ‘un hombre (o una mujer), un voto’, no garantiza la paridad en la influencia política, el mero acceso de todos al debate resulta insuficiente a la hora de neutralizar la mayor capacidad con la que cuentan los poderosos a la hora de promover sus propios intereses.*

Finalmente, como recuerda Elster, a menudo el tipo de consenso que se defiende es imposible de alcanzar: “aunque asumiéramos que contaríamos con un tiempo ilimitado para el debate, no se llegaría necesariamente a acuerdos unánimes y racionales”.

A pesar de las críticas y limitaciones de ese modelo, la cuestión de fondo que plantea – la importancia de que todos y todas deliberen a la hora de tomar las decisiones – no carece de relevancia; todo lo contrario. Además, aunque los autores que se identifican con ese modelo tiendan a niveles de abstracción teóricos muy elevados, la interacción entre los medios de comunicación y esta forma de definir la democracia es prácticamente inmediata. No resulta posible deliberar sin comunicar. Sin embargo, cómo alcanzar la cooperación de los medios de comunicación privados para un proceso deliberativo como ese forma parte del enigma que no han conseguido descifrar los defensores de esta propuesta.

### La democracia participativa

Para los “participacionistas”, por su parte, – como la inglesa Carole Pateman y el canadiense C. B. Macpherson –, el *modus operandi* democrático cuenta con la posibilidad de crecimiento humano de los participantes.

Esto es, la inclusión de todos en los procesos decisorios permitiría el desarrollo individual y, por consiguiente, el colectivo. Estos autores consideran la escasa participación en los regímenes electorales como un problema al que se le ha de hacer frente e indican que se puede mejorar la representación por medio de la cualificación política de los ciudadanos comunes. Así, tal y como refuerza Elster, para los participacionistas la meta de la política reside en la transformación y la educación de sus participantes. O sea, el proceso político se comprende como un fin en sí mismo, por acarrear la formación ciudadana de aquellos que participan en él y no como un método para alcanzar otros objetivos.

La democracia participacionista se levanta contra la rígida separación entre el Estado y la sociedad civil, y defiende la implantación de mecanismos democráticos en los espacios de la vida cotidiana, en especial en los barrios, escuelas, lugares de trabajo y en las familias. Los participacionistas no critican el hecho de que la mayoría de la gente, durante la mayor parte del tiempo, sea apática, esté desinformada y desinteresada – como presupone Shumpeter –, sino que destacan que existen condiciones en potencia para que todos ejerzan un papel activo en el debate y la gestión de los negocios públicos. Según Carole Pateman:

*Una vez establecido el sistema participativo (y este es un punto de la mayor importancia), se vuelve autosostenible porque las cualidades exigidas de cada ciudadano para que este sistema tenga éxito son las mismas que desarrolla y estimula el propio proceso de participación; cuanto más participan los ciudadanos, más capacitados se vuelven para hacerlo.*

Al contrario de lo que hacen los defensores de la democracia deliberativa, los participacionistas avanzan en dirección a un modelo institucional que se ponga en práctica de manera efectiva. Sin embargo, son recurrentes las críticas que inciden sobre la dificultad de aplicar un sistema en el que se tomaran las decisiones más importantes en pequeños foros próximos a los ciudadanos. Los procesos de toma de decisiones a nivel local han mostrado tener históricamente

diversas dificultades, como la influencia de las relaciones interpersonales, el poder de los que definen la agenda de debates y la inhibición a la hora de expresar las divergencias.

No obstante, la participación popular puede resultar positiva, visto que amplía la igualdad política, tiende a impedir la dominación de ciertos grupos sociales, fortalece el sentimiento de ciudadanía, genera solidaridad y desarrolla, en los individuos, ciertas competencias que aplicarán más allá de la propia política. Implica, principalmente, darles voz y poder a las mayorías que hoy en día se encuentran mutiladas – excepto en el momento electoral – con relación al proceso político. Debe señalarse que esa defensa de los participacionistas – pese a que muchos de ellos no incluyan una visión particular del segmento mediático – también requiere que se comprendan las maneras de garantizar mecanismos de implicación y derecho a la voz, considerada la configuración actual de los medios de comunicación. Como se puede imaginar, la comunicación comunitaria y los diferentes usos de Internet – las movilizaciones contra la reunión de la Organización Mundial del Comercio en 1999 y las nuevas formas de periodismo ciudadano son algunos de los ejemplos – pueden resultar útiles para esos propósitos, aunque no sean suficientes para producir transformaciones a gran escala.



Determinados conceptos importantes a la hora de debatir sobre la democracia, la deliberación y la participación aún cuentan con un escaso reflejo en el debate que promueven los medios brasileños sobre las Políticas de Comunicación. El estudio realizado por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford indica que esos términos se mencionan en el 4,6% de los textos.

## UN DIÁLOGO RELEVANTE

*Más allá de la definición del concepto de democracia que se adopte, no debe relegarse a un segundo plano un factor fundamental: la relación entre los sistemas democráticos de gobierno y el papel de los medios de comunicación. El comprender los matices de esta relación es un elemento básico en nuestras reflexiones.*

Como ya se ha visto, son muchas las teorías y los modelos que buscan explicar qué es la “democracia” y el “ser democrático”. El profesor del departamento de Gobierno de la London School of Economics, David Held, en su libro *Models of Democracy*, sugiere que existen 12 modelos diferentes de democracia, a los cuales se les debe que dicho tema sea abordado de forma razonablemente distinta e incluso antagónica, dependiendo de la manera como se estructure el concepto.

Por ello, nuestro objetivo no consiste en tejer un extenso repaso de los entendimientos nuevos y antiguos acerca de una discusión tan importante como esa para las sociedades humanas. Según lo que hemos relatado, la presentación de algunas de las principales perspectivas sobre la democracia tiene el objetivo básico de sentar las bases para establecer relaciones entre esta idea y el papel de los medios de comunicación de masas.

En las secciones precedentes ya se ha hecho mención a uno de los elementos básico por lo que se refiere a la percepción de las relaciones entre los medios de comunicación y el proceso democrático, por lo menos cuando nos estamos refiriendo a las construcciones conceptuales existentes: no resulta excepcional que los teóricos de la democracia ignoren – o remitan a un plano absolutamente secundario – las correlaciones entre este sistema y los medios de comunicación. Esta ya es, en sí misma, una constatación de la gran relevancia, cuando tomamos en cuenta que la ausencia de una problematización sobre este tema puede llevar a subestimarlo o, en último término, a alejarlo de los espacios de debate acerca de la cuestión más amplia de la democracia.



A pesar de la escasa presencia de los medios de comunicación como una variable relevante en muchos de los modelos de democracia analizados, lo que defendemos en la presente publicación es que las conexiones entre esos dos elementos existen y, más que eso, no son secundarias.

### La fuerza de los “nuevos” medios

Fue principalmente con el fortalecimiento de la prensa, a partir de los siglos XVIII y XIX, cuando se empezó a observar a los medios de comunicación – aunque no sistemáticamente – como protagonistas del proceso democrático. Con la llegada de la radio y la televisión, ya en periodos más recientes de la historia, los medios de comunicación empezaron a contar con una mayor amplitud por lo que respecta al análisis de diferentes estudiosos de la democracia.

No obstante, eso no significa que las reflexiones sobre tales aspectos no hayan estado presentes ya de alguna forma en este debate. La importancia de la opinión pública, de la libertad de expresión – y, de manera más amplia, de las comunicaciones – resulta tan antigua como la propia discusión acerca de la democracia, aunque en aquella época los medios no contaran con la misma relevancia que hoy en día.

Por ejemplo, el profesor británico David Held habla de cómo contribuyó la facilidad de circulación de las noticias en las comunidades griegas clásicas a la hora de solidificar la democracia directa. Platón, en *La República*, resalta la importancia de la opinión pública. Sin embargo, podemos afirmar que el discurso que inaugura la defensa de la libertad de expresión y de prensa es la *Areopagítica*, publicada en 1644 por John Milton.

Por lo tanto, resulta significativo el observar que, aunque haya merecido la atención de los pensadores de la política a lo largo del tiempo, solamente ante la posibilidad de la comunicación de masas las sociedades empiezan a considerar, efectivamente, la influencia de ese agente en su organización política, social y cultural. Como afirma una parte significativa de las teorías sobre los medios, surge un “Cuarto Poder” en la ecuación tradicional de poderes y fuerzas políticas. La libertad de prensa se convierte entonces en algo vital a la hora de garantizar la pervivencia de la democracia – como afirma el pensador Stuart Mill, en su libro *Sobre la libertad*, este es un asunto que ya no necesita discutirse, pues ya es algo dado, una condición previa.

Así, pese a que se pueda considerar como un elemento abstracto de las diferentes teorías sobre el modelo democrático, la libertad de expresión materializándose en su beneficiario más visible: los medios de comunicación. Así, las diversas cuestiones relativas al triángulo democracia, libertad de expresión y prensa/medios pasan a configurarse como uno de los focos acerca de la relación entre la comunicación y la democracia.

### Una visión instrumental

A pesar de las deficiencias existentes por lo que concierne al debate intelectual y político sobre los medios de comunicación y la democracia, esa es una tendencia que se ha ido transformando en los últimos años. Un ejemplo de ello es que importantes instituciones de evaluación de los rumbos tomados por regímenes democráticos en el mundo ya consideran hoy en día, en sus metodologías, el grado de pluralidad y libertad de los medios de comunicación como una de las variables para evaluar si un país determinado es más o menos democrático. Van en esa dirección ciertas organizaciones como la Freedom House<sup>2</sup>, adeptas

2. Organización no gubernamental con sede en los Estados Unidos que hace varios años que elabora un ranking internacional, con todos los países independientes del planeta. Este ranking indica el grado de libertad (democracia) de esas naciones, clasificándolas en libres, parcialmente libres y no libres.

a una formulación de democracia que podría considerarse como una expansión del concepto mínimo adoptado por los pensadores del *mainstream*.

En el campo del debate teórico, uno de los pensadores que avanzó con relación a los análisis construidos por estudiosos como Schumpeter, Dahl y Downs, fue el politólogo italiano, residente en los Estados Unidos y especialista en Ciencias Políticas, Giovanni Sartori. Aunque crea – como sus antecesores – que la competencia natural del mercado por sí sola sería ya suficiente para garantizar la manutención de la pluralidad de opiniones y la libertad de expresión en las democracias, Sartori es el único que explicita lo importantes que son los medios de comunicación para construir la opinión pública, elemento este que a su vez resulta fundamental para llevar adelante el proceso democrático.

No obstante, un problema inherente a esta corriente, como resalta el profesor de la UnB, Luis Felipe Miguel, en su artículo “Un punto ciego de las teorías de la democracia: los medios de comunicación”, es el trato de los medios de comunicación – cuando existe – como simples suministradores de información. De este modo no se da, según Miguel, un análisis del sistema mediático como un constructor efectivo de realidades.

De la misma forma, hay defensores de los modelos deliberativos y participacionistas que también subestiman el peso de los medios de comunicación en las democracias contemporáneas. Para los defensores del modelo deliberativo, más que los medios masivos, se termina defendiendo la comunicación cara a cara como el principal modo de acceso a la información. Por su parte, en el caso de los que preconizan el concepto de una democracia participativa, el acentuar el sentimiento de comunidad y de la educación para la participación también acaba no concediéndoles la importancia debida a los intermediarios, como los medios de comunicación y los representantes políticos.

Por lo tanto, ambas corrientes presentan lagunas en el mismo punto: el desconsiderar un dato irrefutable de la realidad – el de que los medios existen y a través de ellos es como tiene lugar una parcela significativa de la interacción comunicativa de las sociedades contemporáneas.

### Estableciendo las interconexiones

En cambio, hay autores que le dedican una atención especial a las relaciones entre los medios de comunicación y la democracia. El profesor de Ciencia Política de la Universidad de Westminster, en Londres, John Keane, por ejemplo, se dedicó a escribir un libro centrado exclusivamente en el tema: *Media and democracy*. Para él:

*El asunto de la democracia y de los medios de comunicación siempre tendrá que permanecer sin solución y controvertido. La lucha por unos medios democráticos es un proyecto que se está desarrollando y para el que todavía no hay soluciones definitivas.*

A su vez, el sociólogo francés Pierre Bourdieu, en su libro *Sobre la televisión*, utiliza abundantes ejemplos para analizar – a partir de la estructura del proceso de producción televisiva, los mecanismos de mercado y las características de los periodistas – el “peligro” al que exponen los medios a la “vida política y a la democracia”. Uno de sus argumentos centrales está relacionado con lo que sería una necesidad inherente a la consolidación de una democracia efectiva: el espacio concedido por los medios de comunicación a los diferentes agentes sociales tendría que ser ecuánime, lo que hoy en día no se da.

Giovanni Sartori, desde las Ciencias Políticas, en una fase de crítica más contundente, plantea la hipótesis de que la exposición constante a la televisión y, por lo tanto, a una comunicación realizada fundamentalmente por medio de la imagen podría provocar – y, de hecho, estaría haciéndolo – una transformación de la propia naturaleza del *homo sapiens*. Una educación por medio de la imagen televisiva disminuiría la capacidad de comprensión y, por consiguiente, de discusión de conceptos abstractos (como democracia), a menudo básicos en la actividad política.

A esas argumentaciones específicas se les suman otras posibilidades de interacción de los medios de comunicación con la democracia: el grado de proximidad a los políticos profesionales, el poder de interferencia en el proceso electoral, la prensa como responsable de garantizar la *accountability* de los gobiernos y, también, como definidora de la agenda pública. Tales temas se tratarán de manera más profunda en los próximos apartados del presente capítulo.

Por cierto, otras discusiones derivan del reconocimiento de que la comunicación asume una especial relevancia en los regímenes democráticos. Así, por ejemplo, la garantía de la existencia de unos medios de comunicación más plurales a través de la regulación de la propiedad en este sector es objeto de discusión en el *Capítulo 2* y se debate sobre las formas de asegurar la *accountability* de los propios medios en el *Capítulo 3*.

En este sentido, no se debe tener la falsa impresión de que es limitado el conjunto de autores y de enfoques teóricos que defienden las estrechas relaciones entre los medios de comunicación y la democracia. Como veremos en las próximas páginas y capítulos, todos los estudiosos, pensadores, activistas e instituciones que se mencionarán parten, a grosso modo, de esa premisa. Sin embargo, lo que se ha buscado subrayar hasta ahora es que una parte significativa de los responsables de edificar la idea contemporánea de democracia – e incluso sus críticos – acaban dejando a los medios de comunicación en un segundo plano y, a veces, en ninguno.

## UNA MIRADA SOBRE LA COBERTURA: MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA

Las relaciones entre los medios de comunicación y la democracia ha merecido un espacio reducido en la cobertura dedicada a la prensa escrita entre el 2003 y el 2005. Estas cuestiones tan solo han aparecido tratadas en el 1,8% de la muestra. Si analizamos estos artículos, editoriales, columnas y textos en general, es posible darse de cuenta de que se da una preocupación mayor de los medios con relación a la necesidad de su democratización en cerca de la mitad de los escasos textos que trataron sobre la relación entre los medios y la democracia se abordó esa cuestión.

También se destacaron la importancia de los medios de comunicación para la democracia y las discusiones en torno al control social de los medios, conforme indica la tabla que aparece a continuación. Ha de llamarse la atención igualmente sobre el hecho de que no se les ha concedido una atención suficiente a temas de fundamental relevancia para los debates del área: no se han mencionado ni una sola vez *accountability* y control democrático de los medios, instituciones que actúan en defensa de la democratización de la comunicación, pluralización de los medios, pluralización de las voces y regulación como un riesgo para la democracia.

Por lo que respecta a la discusión sobre la necesidad de regulación como un instrumento para garantizar la democracia, la misma contó con un único texto. Ante un panorama como este, ha de recordarse el hecho de que el carácter central de los medios de comunicación

en el contexto de los regímenes democráticos funciona como una vía de dos sentidos: los medios pueden contribuir bien al avance, bien al retroceso del estado de derecho. Por ello es necesario que la prensa, conforme ya hemos resaltado, no se omita a la hora de incluir, entre sus preocupaciones cotidianas, la discusión sobre aspectos relacionados con el propio papel que desempeñan en el ámbito de las modernas democracias occidentales – tal como lo hace con relación al Estado, a la escuela o a la Iglesia.

### Características editoriales

Esta cobertura, que se restringe al 1,8% de los 1.184 textos analizados, en principio obligaría a sacar una única conclusión acerca del trato que se le da al tema medios de comunicación y democracia: se le hace caso omiso completamente a este tema, esto es, el mismo no constituye un foco de interés para la prensa. No obstante, el investigar algunos de los datos internos de este recorte temático, con todas las objeciones necesarias, permite trazar la siguiente especulación: suponiendo que creciera el espacio dedicado a esta cuestión, aunque mantuviera el perfil que tiene hoy día, ¿cuáles serían los principales elementos que tomaría en cuenta la prensa a la hora de construir ese debate?

Tal ejercicio permite reconocer que, aunque resulte marginal, la cobertura de las relaciones entre los medios de comunicación y la democracia presenta un perfil editorial bastante diferente del del resto de la muestra. Mientras que el 75,6% del material analizado está compuesto por reportajes – los otros 24,4% son artículos, columnas, editoriales y entrevistas –, los textos específicos sobre los medios y la democracia presentan una distribución diferenciada: nada menos que el 47,6% se refiere a contenidos de opinión.

Es posible detectar que dicha configuración editorial contribuye a imprimirle una mayor cualificación a la hora de tratar el tema. Mientras que en la muestra general el 76,1% de los textos no va más allá de una simple contextualización del hecho, en el caso del material sobre los medios y la democracia ese porcentaje se reduce al 57,1%. Estos contenidos también desentonan con relación a las medias en general por lo que respecta a la perspectiva que se le atribuye al tema tratado. En el análisis global se percibe que el 4,5% del material destaca el punto de vista de la sociedad civil organizada y, en el 17,2%, se da un encuadre temático-conceptual. Por lo que concierne al recorte medios de comunicación y democracia, los porcentajes suben, respectivamente, al 28,6% y al 38,1% – dato que permite indicar una mayor participación de los actores sociales en el debate.

### SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA, EL DEBATE EN TABLA SE REFIERE FUNDAMENTALMENTE A

Democratización de los medios de comunicación	42,9%
Importancia de los medios de comunicación para la democracia	28,6%
Control social de los medios de comunicación	23,8%
Necesidad de regulación de los medios para garantizar la democracia	4,8%
<i>Accountability</i> de los medios de comunicación	0,0%
Control democrático de los medios de comunicación	0,0%
Instituciones que actúan en defensa de la democratización de los medios de Comunicación	0,0%
Pluralización de los medios de comunicación	0,0%
Pluralización de las voces en los medios de comunicación	0,0%
Regulación de los medios como un riesgo para la democracia	0,0%

## LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SUS LÍMITES<sup>3</sup>

En contraposición a los regímenes autoritarios de diversos matices, a las primeras experiencias de democracia, aún en Atenas, ya les preocupaba la libertad de expresión de los individuos, conforme se ha indicado anteriormente. Ya en aquel entonces se entendía que el libre pensamiento y, más que eso, la manifestación de esas ideas no deberían verse cercenados. Dicha comprensión formaba parte del rol de condiciones fundamentales para garantizar un régimen que se diferenciaba de las monarquías, autocracias y oligarquías.

En la democracia ateniense, todos los ciudadanos de la polis podían debatir y votar sobre cualquier asunto de interés general: guerra y paz, impuestos, cultos u obras públicas. La democracia griega promovió el uso de la palabra como fundamento de la política. “El ser político, el vivir en una polis significaba que todo se decidía mediante palabras y persuasión, y no a través de la fuerza o la violencia”, afirmó la teórica política Hannah Arendt. La propia definición aristotélica de los humanos como “seres vivos dotados de la palabra” expresa la importancia primordial del discurso en la Grecia Antigua.

A finales de la Edad Media, la transmisión de información y de contenidos simbólicos se amplió de modo estruendoso y revolucionó la organización de la vida cotidiana. Esta transformación fue posible gracias a la invención de la prensa de tipos móviles, a mediados del siglo XV. La máquina de Johann Gutenberg inauguró una nueva era – se pudieron diseminar y multiplicar por toda Europa los textos y libros. Y no solo los libros: en el siglo XVII, empezaron a surgir los primeros periódicos regulares de noticias.

En un contexto como este, un gran marco de referencia por lo que respecta a la afirmación de la libertad de expresión y de prensa lo puso el pensador inglés John Milton. En un célebre discurso, el político británico sintetizó una de las defensas más contundentes ya vistas de ese derecho civil, que, más tarde, se encontraría presente, de forma semejante, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, instituida con la Revolución Francesa: “Dadme la libertad de saber, de hablar y de discutir libremente, de acuerdo con mi conciencia, más allá de todas las libertades”.

Con la aparición de las primeras publicaciones periódicas, se amplía el debate sobre la libertad de prensa. A mediados del siglo XVIII, el pensador escocés David Hume defendía que una prensa libre podría despertar el espíritu del pueblo y refrenar las ambiciones de la Corte. Para él, la tentativa de restringir la libertad de prensa suponía unos costos tan grandes y una “violación tan descarada” de la libertad, que supondría el último esfuerzo de un gobierno despótico: “La libertad de Bretaña habrá desaparecido por completo cuando tales tentativas se vean coronadas con éxito”.

John Stuart Mill, un importante pensador del siglo XIX, también resaltó la importancia de la libertad de prensa para las sociedades, en una manifestación que se ha hecho famosa: “Es de esperarse que haya llegado la hora de que no sea necesario ningún tipo de defensa de la ‘libertad de prensa’ como una de las garantías contra los gobiernos tiránicos y corruptos”. Así, la construcción de los Estados liberales – aunque no necesariamente democráticos – empezó a estar íntimamente conectada con la capacidad de asegurar los derechos civiles, entre los que se destacaba la

### Areopagítica

En 1644, el parlamentario inglés John Milton pronunció el primer discurso moderno acerca de la libertad de prensa en el Parlamento de Inglaterra. Su contenido, considerado obra primordial sobre este asunto, ha sido, según aparece en la introducción escrita por el poeta y diplomático Felipe Fortuna para la edición brasileña del libro, “exaltado como el texto más radical sobre la inutilidad de la censura, la defensa apasionada de la circulación de todas las ideas y la necesidad de la tolerancia religiosa”. El nombre “Areopagítica” es una referencia directa al Areópago griego, ya que el parlamentario se dirige a su propia asamblea.

3. Los debates que se han entablado aquí sobre la libertad de expresión y de prensa provienen, en gran medida, de los libros *Medios de comunicación y Derechos Humanos*, producido en el 2006 por ANDI, la Secretaría Especial de los Derechos Humanos y la Unesco; y *Clasificación por edades: construyendo la ciudadanía en la pequeña pantalla*, publicado también en el 2006 por ANDI y por la Secretaría Nacional de Justicia / Ministerio de Justicia, con el apoyo de la Fundación Avina y de Save the Children Suecia.

libertad de expresión y también de religión. Este pensador, por añadido, propuso un avance en la idea de tolerancia de las posturas políticas divergentes al pensar en el combate contra la opresión por parte de la mayoría, que puede imponer una “tiranía de la opinión y del sentimiento predominantes”.

### El principio básico de la democracia

Con la invención de los sistemas electorales, además de una nueva perspectiva para los problemas de escala de la democracia directa, también se les consiguió imprimir un carácter más concreto a los debates acerca de la libertad de expresión y de prensa que, conforme hemos visto hasta ahora, eran abordados de manera muy general. Pautinamente, los regímenes democráticos empezaron a ser el sistema adoptado por los Estados liberales. En ese contexto, se consideraban fundamentales a la libertad de expresión y de prensa a la hora de garantizar la democracia electoral (o indirecta).

Son varias las funciones que posee la libertad de expresión por lo que se refiere a dar garantías de una democracia indirecta más vigorosa. Una de ellas consiste en permitirles a los electores que tengan acceso a información relevante a la hora de tomar sus decisiones sobre quiénes ocuparán los puestos de representación popular. En otras palabras, la libertad de expresión resulta fundamental para que se le presenten los conflictos políticos al electorado. Otra función está relacionada con el hecho de que vea a la prensa como una parte del sistema de frenos y de contrapesos inherente a la experiencia democrática – como defendían, en especial, los federalistas norteamericanos.

De ello se deriva el que no haya *accountability* (responsabilización) efectiva por parte de los gobernantes elegidos sin libertad de expresión ni una prensa libre. En otros términos, este tipo de libertad contribuye a que un mal gobierno no llegue a ser tan malo como podría serlo. Se trata del denominado control social de los gobiernos a manos de la prensa (*véase la discusión sobre el papel de watchdog de los medios de comunicación, en la página 52*).

Un tercer aspecto, conforme nos alerta el filósofo alemán Jürgen Habermas, se refiere al hecho de que la construcción de una esfera pública de debates, que constituye un elemento básico para mejorar la democracia, solo resulta posible en un ambiente con libertad de expresión y de prensa. O sea, según esta perspectiva, habrá una democracia tanto más consolidada cuanto más frecuentes, densos y plurales sean los debates acerca de los temas de interés público.

### El derecho a la voz

No obstante, por mucho que la libertad de expresión resulte crucial en la democracia, es preciso preguntarse qué representa de hecho este concepto. La creencia en que la censura estatal es la principal enemiga de la libertad de expresión es natural en la ascensión del orden liberal, ejemplificado en la *Areopagítica*, de John Milton. Nunca termina de acabarse con la amenaza que supone la censura gubernamental, pero, en las democracias liberales, la misma se encuentra con grandes obstáculos a la hora de establecerse – sean dispositivos legales, o bien sea la resistencia casi unánime de la opinión pública.

Así, si por un lado son necesarios mecanismos reguladores para barrer la censura de los regímenes constitucionales que se adoptan en las democracias contemporáneas – a fin exactamente de garantizar que haya libertad de expresión y de prensa –, por otro, cada vez más, se hace evidente que es necesario establecer marcos legales que reglamenten el ejercicio de esas mismas libertades. Ello significaría, en líneas generales, que han de existir modelos reguladores destinados a la actuación de los medios de comunicación de masas. Sin embargo, tales

cuestiones no son el centro del presente capítulo y se profundizará sobre ellas en la discusión sobre la regulación que se presenta a lo largo de los *Capítulos 2 y 3* de esta publicación.

Por ahora, cabe destacar que en aquellos contextos en los que el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa tiene lugar en un escenario en el que prevalecen los medios de comunicación de masas, uno de los problemas potenciales que pueden surgir pasa a ser la ausencia, en los debates públicos, de una mayor diversidad de voces. Ello sucede porque diversos agentes importantes terminan encontrando serias dificultades a la hora de conseguir visibilidad en los espacios mediáticos.

De la misma forma, el derecho humano a la comunicación acaba volviéndose algo restringido en función de la limitada pluralidad de los propios medios – limitación esta que, obsérvese bien, no emana necesariamente de una decisión política de los controladores de las empresas de los medios, sino que resulta de un fallo inherente al sistema. Hasta la llegada y la generalización del uso de las tecnologías digitales, eran pocos, técnicamente hablando, los que podían operar un medio de comunicación de masas.

Teniendo en mente estos límites, no se puede dejar de afirmar que, en la democracia, la libertad de expresión no puede entenderse como una mera libertad negativa (“nadie me prohíbe hablar”); tan solo consigue fortalecerse cuando viene asociada al derecho positivo de participación en la esfera pública, una cuestión en la que los medios ocupan un papel fundamental. Según afirma la periodista brasileña Bia Barbosa, del Colectivo Intervoces, en su artículo “Sociedad y comunicación democráticas”, no basta con contar con la libertad de expresión, ni con el acceso a una vasta gama de fuentes de información, es preciso actuar contra las diferencias económicas, sociales y políticas – y, añadimos nosotros, técnicas – que hacen que sean tan pocos los que tienen la posibilidad de ser productores y difusores de información. De ese modo, el aumentar significativamente los polos de producción y difusión de información, y elevar también la diversidad de discursos en los ámbitos públicos, constituye un camino importante a la hora de democratizar las comunicaciones.

A partir de esta perspectiva, por lo tanto, determinados fenómenos como la concentración de la capacidad de difundir información deben encararse como una amenaza tan seria a la libertad de expresión como la censura gubernamental. La situación resulta especialmente crítica en el caso de la radio y la televisión (*léase más al respecto en el Capítulo 2*). Hay diversos autores que comparten este punto de vista.

André de Godoy Fernandes, en su tesina de maestría *La televisión en Brasil: la Constitución Federal de 1988 y el control de la programación televisiva*, cita un análisis del jurista Fábio Konder Comparato sobre esta misma cuestión: “en estos [medios], solo los que cuentan con permisos para explotar los canales de radiodifusión poseen la plena libertad de manifestar su pensamiento y sus opiniones; los demás miembros de la colectividad, no”. Nos resta preguntarnos: ¿no será el cercenar el derecho a la voz una forma mucho más agresiva de “censura” que la regulación democrática de los contenidos?

### Una libertad para pocos

Por un lado, se puede decir, como ya hemos visto antes, que hoy en día la libertad de expresión en Brasil es, grosso modo, la libertad de las empresas de comunicación. O sea, los únicos agentes en la sociedad brasileña que no han de hacerles frente a impedimentos a la hora de exponer sus intereses en los horarios de mayor audien-



Los datos de la investigación por ANDI y la Fundación Ford demuestran que, pese a su

relevancia, la democratización de la comunicación todavía no ha conseguido llegar a ser uno de los temas que forman parte de la agenda política. En una reunión para analizar los resultados obtenidos en el estudio, Luiz Egypto, editor del *site Observatorio de la Prensa*, afirma:

*Lo que me llama la atención es la falta de compromiso de las empresas a la hora de tratar sobre la desconcentración de la propiedad y el papel que las mismas ejercen en el contexto de las libertades y la democracia. En el caso de la radiodifusión, por ejemplo, el hecho de que tengan lugar las actividades a partir de una concesión pública – que está sujeta a normas constitucionales – no se presenta a modo de información en la cobertura periodística. Se vuelve necesario dirigir más luz hacia esos temas, dado que resulta fundamental para la sociedad el que se discutan las políticas públicas de comunicación.*

cia son los propietarios de empresas de radiodifusión y de empresas de los medios de comunicación en general (*léase más sobre esta discusión en el Capítulo 2*).

Por otro lado, si uno de los objetivos del control de la propiedad y de los contenidos de los medios de comunicación reside en garantizar que su función primordial – la consolidación del sistema democrático – se lleve a cabo de la mejor forma imaginable, la regulación de esos medios puede y debe incluir instrumentos que permitan una mayor pluralidad de voces.

Eso podría conseguirse por medio de la desconcentración de la propiedad, la implementación del derecho de antena (la garantía de que grupos sociales y políticos significativos puedan acceder a los medios de comunicación social, convirtiéndose de manera efectiva en una forma legítima de representación pública), el fortalecimiento de los medios de comunicación comunitarios, la producción independiente, la regionalización de los contenidos – todos esos, ejemplos de acciones reguladoras que contribuirían a garantizar tal pluralidad y, por consiguiente, una libertad de expresión más amplia.

Como afirma el filósofo Renato Janine Ribeiro en su artículo “El poder público ausente: la televisión en manos del mercado”, no se trata de reducir ni de cohibir la libertad. Se trata, eso sí, de darse de cuenta de que dicha libertad la ejercen pocos – básicamente en función del capital del que disponen – y que constituye un dispositivo de control del público en general del que se valen esos pocos en bien de sus propios intereses.

### La regulación democrática

En contraposición a este acceso de pocos a los medios de información, un control democrático del sistema de radiodifusión supondría, por ejemplo, la existencia de mecanismos de protección de los derechos de minorías políticas (incluidos los niños y los adolescentes) y, no ha de olvidarse, que se promoviera la manifestación del mayor número de voces posible. Tal diseño regulador implicaría desde acciones efectivas por parte del Estado (reglamentos, sanciones, aparatos institucionales) hasta la formación de grupos institucionalizados para actuar ante los medios de comunicación en iniciativas de *advocacy*.



El estudio coordinado por ANDI revela que los movimientos que luchan por la democratización de las comunicaciones han tenido dificultades a la hora de hacer públicas sus reivindicaciones. Por ejemplo, esto es lo que ocurre en Brasil en el caso del Fórum Nacional de Democratización de la Comunicación (FNDC) que, en los 1.184 textos que se investigaron en el estudio, solo aparece como protagonista dos veces – ambas bajo la forma de notas breves publicadas en periódicos de difusión local. Además, aparece citado nueve veces de manera lateral. Ha de mencionarse que, en la mayor parte de los casos, no se asocia al Fórum con el debate sobre la democratización del acceso a los medios (su eje básico de actuación), sino a la campaña contra la “chabacanería” imperante en la televisión, iniciativa de la que es parte integrante.

## Lo que determina la Constitución brasileña de 1988

Art. 5º Todos son iguales ante la ley, sin distinción de ningún tipo, y se les garantiza a los brasileños y a los extranjeros que residen en el País la inviolabilidad de su derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes:

IX - es libre la expresión de la actividad intelectual, artística, científica y de comunicación, independientemente de censura o permisos;

X - son inviolables la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, y les está asegurado el derecho a cobrar una indemnización por los daños materiales o morales derivados de la violación de los mismos;

XIV - les está asegurado a todos el acceso a información y está resguardado el sigilo de las fuentes, cuando sea necesario para el ejercicio profesional;

Art. 220. No sufrirán ningún tipo de restricción la manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la información, bajo cualquier forma, proceso o medio, observado lo dispuesto en esta Constitución.

§ 1º - Ninguna ley podrá contener dispositivos que puedan poner impedimentos a la plena libertad de información periodística en cualquier medio de comunicación social, observado lo dispuesto en el art. 5º, IV, V, X, XIII y XIV.

§ 2º - Está prohibida toda y cualquier censura de naturaleza política, ideológica y artística.

§ 5º - Los medios de comunicación social no pueden ser, ni directa ni indirectamente, objeto de monopolio o oligopolio.

§ 6º - La publicación de un medio de comunicación impreso no depende de la obtención del permiso de las autoridades.



Sin embargo, la Constitución Federal brasileña de 1988 deja lugar a dudas por lo que concierne a la libertad de expresión y a la posibilidad de que se democratice la comunicación. Por un lado, se expone explícitamente la prohibición de cualquier forma de restricción de este tipo de libertad; por otro, se prohíbe que se den monopolios y oligopolios en este sector, lo que deja espacio al pluralismo. Sobre esta cuestión, ha de resaltarse que, en teoría, los monopolios y los oligopolios no representan automáticamente una obstrucción de la libertad de expresión. Sin embargo, pueden contribuir a limitarla en la medida en que dificultan el acceso de otros agentes al mercado de la radiodifusión. Así, la Constitución brasileña avanza poco por lo que se refiere a este punto, como deja claro el cuadro que presentamos a continuación.

Además, como indica la periodista Bia Barbosa, siguen sin reglamentarse los principales artículos de la Constitución Federal brasileña relativos a la Comunicación Social – entre ellos están el que impediría el oligopolio de los medios de comunicación (artículo 220) y el que les pondría unas exigencias mínimas con relación a la programación a las emisoras de radio y televisión (artículo 221). Esta ausencia de reglamentación le afecta también al artículo 223, que establece el principio de la complementariedad entre los sistemas público, privado y estatal de la radiodifusión – lo que da lugar, hoy en día, al hecho de que las emisoras de radio y televisión sean controladas en su mayoría por empresas privadas.

## Eugênia Fávero

*Eugênia Augusta Fávero es Fiscal de la República y trabaja en la Fiscalía de los Derechos del Ciudadano del Estado de Sao Paulo. En esta entrevista, discute los caminos para que la población luche por sus derechos de comunicación.*

**¿Se pueden citar casos en los que las acciones de los ciudadanos han interferido en los abusos de los medios de comunicación, defendiendo así sus derechos de comunicación?**

Hay varios casos en los que las denuncias y reclamaciones de los ciudadanos, así como las iniciativas del Ministerio Público y de la propia Secretaría Nacional de Justicia, han producido algunos resultados, que suelen estar relacionados con el tema del horario de transmisión de los programas. Se pueden citar los casos que terminaron siendo famosos como “el sushi de Faustão” y “la bañera de Gugu”, además de algunas telenovelas que no pudieron transmitirse antes de determinado horario y de ciertos telediarios a los que los Tribunales les prohibieron que expusieran de forma vejatoria la identidad y la imagen de personas consideradas autoras de delitos.

Un caso que se convirtió en emblemático, por el resultado rápido y eficaz que se consiguió ante la Justicia, fue la acción civil pública propuesta por el Ministerio Público Federal contra el SBT, debido a una entrevista falsa realizada con personas que se

decían integrantes del PCC. En esta acción se concedió una sentencia preliminar que determinaba la suspensión de una de las ediciones siguientes del programa, con carácter inhibitorio.

**¿Por qué en Brasil todavía gatea el debate sobre los derechos de comunicación de los niños y adolescentes?**

En nuestra opinión, este debate ya existe, pero no consigue espacio en los medios de comunicación porque ellos mismos no están interesados en ello. Por el contrario, siempre se les concede mucho espacio a las críticas contra cualquier iniciativa que pueda traer algún resultado efectivo en este debate.

**¿Cómo debemos encarar el peligro de la censura, cuando se trabaja sobre el proceso de regulación de los contenidos televisivos?**

Este es el argumento que más usan las organizaciones para justificar el que se nieguen a debatir sobre este asunto – y de hecho estamos de acuerdo con que este tema debe tomarse en consideración, porque nadie quiere que vuelva la censura. Al Ministerio Público, por ejemplo, le corresponde adoptar aquellas medidas que sean necesarias para evitar cualquier acto de censura, porque la misma está prohibida constitucionalmente. Sin embargo, no podemos olvidar que la Constitución no les concedió a las emisoras una libertad total, puesto que, al mismo tiempo que

▼  
 garantiza en su artículo 220 que las manifestaciones del pensamiento, de la creación, la expresión y la información “no sufrirán ninguna restricción”, añade que también tendrá que ser “observado lo dispuesto en esta Constitución”. Ella misma prevé como límites el derecho de respuesta, la inviolabilidad de la intimidad, de la vida privada, del honor, de la imagen de las personas, la preferencia por finalidades educativas y el respeto a los valores éticos y sociales de la persona y de la familia, todo eso en el artículo 221.

De esta manera, la defensa de tales principios constitucionales, a través de los medios jurídicos oportunos, no implica censura, porque la censura y el acceso a la Justicia no se confunden. Si se entendiera de otra forma, la Constitución sería contradictoria al prohibir la primera y al admitir el segundo. Para trabajar sobre el proceso de regulación de los contenidos televisivos, basta entonces con que quede restringido a los límites previstos en la Constitución Federal, siempre observado el debido proceso legal. Así, no se correrá el menor peligro de volver a aquellos tiempos en los que “se cargaban” la labor de las redacciones, que la Constitución no les concedió a las emisoras una libertad total, puesto que, al

mismo tiempo que garantiza en su artículo 220 que las manifestaciones del pensamiento, de la creación, la expresión y la información “no sufrirán ninguna restricción”, añade que también tendrá que ser “observado lo dispuesto en esta Constitución”. Ella misma prevé como límites el derecho de respuesta, la inviolabilidad de la intimidad, de la vida privada, del honor, de la imagen de las personas, la preferencia por finalidades educativas y el respeto a los valores éticos y sociales de la persona y de la familia, todo eso en el artículo 221.

De esta manera, la defensa de tales principios constitucionales, a través de los medios jurídicos oportunos, no implica censura, porque la censura y el acceso a la Justicia no se confunden. Si se entendiera de otra forma, la Constitución sería contradictoria al prohibir la primera y al admitir el segundo. Para trabajar sobre el proceso de regulación de los contenidos televisivos, basta entonces con que quede restringido a los límites previstos en la Constitución Federal, siempre observado el debido proceso legal. Así, no se correrá el menor peligro de volver a aquellos tiempos en los que “se cargaban” la labor de las redacciones.

### Controlar no es censurar

De la misma forma que ocurre con relación al control de la propiedad y de la posibilidad de oligopolios – en el sentido de garantizar una mayor diversidad de voces –, existe otro elemento que también carece de regulación: los contenidos transmitidos por los medios de comunicación. Aquí, es recurrente la confusión entre control y censura, a pesar de que filólogos como Antonio Houaiss definan la palabra “control” como sinónimo de “regulación” – por ese motivo es por lo que se habla de “control social”, “control constitucional”, “control democrático”. Incluso el vocablo “regulación” – asociado al establecimiento de reglas, leyes, regímenes institucionales que, si se constituyen en el seno de un sistema democrático, no podrían considerarse autoritarios – se asocia a menudo a la censura en el Brasil de hoy en día.

La regulación democrática o la regulación dentro de los principios del Estado Democrático de Derecho son algunos de los pleonasmos utilizados para dejar claro que el objetivo de determinada política reguladora no consiste en establecer una práctica de censura de los medios de comunicación. También defiende esta línea de argumentación el profesor de Comunicación de las universidades brasileñas USP y Cásper Líbero, Laurindo Leal Filho, en la entrevista que aparece en las próximas páginas.

Es bien cierto que se da un componente político-ideológico en el uso de esos conceptos. La censura de la programación televisiva es una actitud, propia de los regímenes de excepción, que tiene el objetivo de impedir la libre circulación de contenidos que puedan atentar contra los intereses del grupo dominante. En otras palabras, los regímenes autoritarios no se valen del recurso a la censura para proteger ni para promover los derechos humanos de quien sea: la censura es un instrumento para autoprotección de los agentes que la practican.

En este sentido, la regulación de aquellos contenidos que puedan atentar contra los derechos de los niños, los adolescentes, las mujeres, los grupos religiosos, las clases económicas menos favorecidas, las personas con discapacidad, entre otras minorías políticas, no parece caber en el sentido atribuido a la palabra “censura” que se ha descrito antes.

Determinadas decisiones gubernamentales y judiciales que se han tomado recientemente en Brasil han provocado la alarma de diferentes sectores, por lo que atañe a la amenaza del derecho a la libertad de expresión y, como complemento, de la prensa. Se ha utilizado un mismo argumento para criticar hechos de alcances y orígenes diferentes, con un mayor o menor grado de consenso: el de que contribuirían a restringir las libertades de expresión y de prensa.

Entre ellos se encuentran: la tentativa de expulsar a un periodista extranjero que había escrito un artículo desagradable para el presidente de Brasil; ciertas actitudes y normativas emanadas de distintos escalones del gobierno brasileño para con la prensa; la propuesta de creación de un Consejo Federal de Periodismo; el proyecto de estructuración de una Agencia Reguladora de Audiovisuales; las restricciones judiciales a información periodística que desacreditaba a determinados ciudadanos; asesinatos de periodistas; y la propia decisión de redefinir el modelo de clasificación por edades (*véase más sobre regulación de contenidos en el Capítulo 3*).

Sin embargo, al analizar cada uno de estos hechos, resulta evidente que la utilización de un mismo argumento – el de la violación de los derechos a la libertad de expresión y de prensa – para condenarlos a todos solo puede derivarse del desconocimiento, o del uso desvirtuado, de los principios que constituyen dichos derechos.

## Laurindo Leal Filho

*Laurindo Lalo Leal Filho es profesor de la Universidad de Sao Paulo (USP) y de la Fundación Cásper Líbero. También es el autor de varios libros, de los que el más reciente A TV sob controle – La televisión bajo control – La respuesta de la sociedad al poder televisivo.*

### **En su opinión, de los mecanismos de control social de los medios de comunicación, ¿cuáles son más eficaces?**

Antes, ha de hacerse una distinción entre los medios impresos y los electrónicos. Aunque presten un servicio público, los impresos transitan por canales privados, por lo que tienen independencia. Solo los regulan la Constitución y las leyes. Por su parte, la radiodifusión ocupa un espacio público, a través de concesiones organizadas por parte del Estado. Ahí tenemos

una necesidad mayor de control social, para lo que no hay mecanismos institucionalizados. No contamos con ninguna ley que se ocupe de ello. Entonces, lo que nos queda es el Ministerio Público (MP).

### **¿En qué área se concentran las acciones del MP?**

Las mismas se ocupan principalmente de los contenidos. No se plantea una cuestión más amplia de control social. Si se otorgaran las concesiones a partir de un proyecto de canal, de línea y de programación, el Ministerio de Comunicaciones podría supervisar la ejecución de este proyecto. Así es como funciona en los países más democráticos. Se trata de un contrato; si no lo cumplen, puede rescindirse. En Brasil, se confunden en este debate el control social y la censura.

▼  
**Con relación a las experiencias de otros países, ¿qué se ha mostrado más eficaz?**

En los medios de comunicación impresos, lo que existe es la autorregulación. En los electrónicos, hablamos de los consejos y de los órganos reguladores. Prácticamente en todos los países de Europa Occidental hay uno, que ejerce el papel de intermediario entre la sociedad y los que otorgan las concesiones y que trata sobre temas como la concentración, los procesos de concesión, la publicidad y la producción independiente.

**¿El hecho de que los medios impresos trabajen en un espacio privado elimina la necesidad de que se los supervise socialmente?**

En absoluto. Necesitaríamos contar con órganos más efectivos de seguimiento. Pero los propios medios nunca han estado dispuestos a permitirlo. Entonces, Brasil no tiene escapatoria porque, aunque lleguen a una población relativamente reducida, dan lugar a otras consecuencias derivadas en otros medios, como la radio. Pero, en una sociedad capitalista, lo que falta – y ahí es donde ha de actuar el Estado – es una competencia real. En Brasil existen tres grandes periódicos prácticamente con la misma línea editorial. Las tentativas de izquierdas no han conseguido sostenerse. Por ello, sería fundamental el apoyo publicitario público para la manutención de estos medios.

**¿Por qué no cubren sus propias actividades los medios de comunicación?**

Las familias que controlan los medios tienen una arrogancia enorme; una arrogancia de clase. Se consideran voceros de la sociedad y se sienten completamente inmunes ante cualquier tipo de crítica sobre la labor que realizan, hasta tal punto que ni siquiera necesitan hablar sobre ello. Los medios de comunicación tan solo admiten un enfrentamiento cuando están dialogando con otro congénere, a su “mismo nivel”, y no con los lectores ni con otros sectores de la sociedad.

**¿No hay autocritica?**

No. Si la hay, la hay internamente. La excepción que confirma la regla es el *ombudsman* de la Folha de S. Paulo. Pero, aun así, la crítica se hace allí de forma limitada. Una crítica más consistente tendrían que hacerla los organismos externos. ¿Y dónde va a conseguir tener repercusión este trabajo si los periódicos no dejan espacio para ello? Por eso, la opción consiste en contar con medios alternativos fuertes, que den salida a una pluralidad mayor. Internet acaba ejerciendo ese papel, pero no es lo suficiente porque continúa restringida para unos pocos. En la televisión, por su parte, se discute todo, pero se es completamente insensible e impermeable ante cualquier tipo de análisis, mientras que la población ocupa un lugar de telespectadora pasiva. En el caso de la concentración, el problema es más serio. Al pertenecer a grandes corporaciones, ni siquiera los periódicos les dejan espacio a las críticas contra la tele. Eso es un peligro para la democracia.

**¿Hay caminos para presionar por un cambio?**

El camino es la presión popular combinada con iniciativas políticas. El poder público puede abrir caminos para que la sociedad empiece a tener una visión más crítica de los medios de comunicación. Este es el papel inductor de un Estado democrático. Históricamente, hemos llegado a una situación en la que el capitalismo no es la solución. Por el contrario, el mercado tiende a atrofiarse cada vez más. Como la sociedad se informa por medio de la tele, se impide que aparezcan estos temas. Entonces solo queda una forma de contener al capital, que es la acción del Estado. Pero podemos estar seguros de lo siguiente: cualquier iniciativa en este sentido va a recibir, como contrapartida de los medios, el argumento de la censura y de la restricción de la libertad de prensa. Esa es la lucha que se entabla hoy en día en nuestra sociedad.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: CUESTIONES RELACIONADAS CON LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA CENSURA

A la hora de debatir acerca de las interrelaciones de los medios de comunicación y la democracia, han de tomarse en consideración dos importantes conceptos: libertad de expresión y censura. Durante el periodo analizado, se da una presencia considerable de dichos conceptos en la cobertura dedicada a las cuestiones de la comunicación: en el 14,9% de los textos se menciona el término censura y en el 10,7%, la libertad de expresión o de prensa. En el 33,5% de los casos que citan a la censura – o en el 46,46% de los que abordan el tema de la libertad de expresión – ambos conceptos aparecen de forma integrada.

Incluso en otros estudios temáticos coordinados por ANDI, el espacio que merecen estas cuestiones no es despreciable. En una investigación sobre cómo cubren los medios de comunicación los asuntos relacionados con los derechos humanos – realizada en colaboración con la Secretaría Especial de Derechos Humanos y la Unesco –, se hace patente que los derechos que más se destacaron en los periódicos brasileños, en el año 2004, fueron la libertad de expresión y la de prensa.

Como tendremos la oportunidad de indicar más adelante, en el ámbito de la investigación realizada por ANDI y la Fundación Ford, la presencia de los términos censura, libertad de expresión y de prensa en los textos analizados, en muchos casos, terminó no ofreciendo una visión más general de estas cuestiones.

### Una presencia interesada

Como se ha destacado, el debatir sobre la censura y la libertad de expresión resulta una actitud de valor periodístico innegable y de gran relevancia a la hora de comprender el papel y el contexto en el que se insertan los medios de comunicación de masas en las democracias contemporáneas.

Sin embargo, no fue ese el comportamiento de los medios de comunicación escritos a la hora de abordar temas vinculados con las comunicaciones. Si se observa la cobertura en la que se utilizan los conceptos de libertad de expresión o de prensa, se puede constatar que en el 60% de los casos se menciona como preocupación principal alguna amenaza gubernamental a tales libertades.

Por cierto, resulta indiscutible la gran importancia que tiene una cobertura con este perfil – al final,

corresponde a Brasil el papel de las denominadas “democracias recientes”. Por otro lado, llama la atención el hecho de que únicamente en uno de los textos – a lo largo de tres años – se hayan establecido relaciones entre la protección del derecho a la libertad de expresión, frente a la protección de otros derechos fundamentales.

Además, solamente dos de los textos proponen un debate histórico en torno a este tema y en otros tres se presentan el concepto de libertad de expresión y de prensa. En una cobertura con semejantes características, termina siendo extremadamente reducida la posibilidad de que forme parte de la agenda un debate cualificado en torno al asunto. Así, se minimiza indebidamente su importancia, además de que a menudo la cobertura acaba padeciendo un enfoque ideológico y sesgado.

Una situación semejante es la que tiene lugar con los contenidos que mencionan la expresión “censura”. En el 42,1% del material analizado, este término aparece como una característica o consecuencia de determinada acción gubernamental. Determinadas cuestiones importantes – como el concepto de censura (tres textos) o la potencial desvirtuación que supone la evocación de este término en algunas discusiones reguladoras (también tres) – quedaron prácticamente fuera del debate durante el trienio analizado. Por su parte, no fue despreciable la remisión a una perspectiva histórica de la censura en el 8% del material que utiliza esta expresión.

### Los parámetros editoriales

El material periodístico en el que se abordaron las ideas de libertad de expresión y censura presenta unas características básicas bastante similares. Se concentra, por ejemplo, en un ámbito bastante específico: cerca del 70% de esos textos se ocupan de cuestiones de contenido.

Por su parte, la asociación con otros aspectos relevantes – como la regulación, o los medios de comunicación y la democracia – se dio tan solo en el 6% de ese conjunto. La inclusión de ambos conceptos en la agenda también presenta una característica en común: es una iniciativa de la propia prensa. Los textos en los que se mencionan dichos términos fueron el fruto, en un porcentaje significativo, de espacios que, por lo general, dependen de lo que determinen los puestos de dirección de cada periódico.



LOS DERECHOS O LIBERTADES QUE SE MENCIONAN, FUNDAMENTALMENTE, EN EL TEXTO	
Libertad de expresión y de prensa	10,7%
Derecho a la información	1,7%
Derechos de autor	1,1%
Libertad de información	0,5%
Derecho a la comunicación	0,2%
Derecho a expresarse	0,2%
Derecho a la voz	0,1%
No se menciona derecho alguno	85,6%

LAS ALUSIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SE DAN, FUNDAMENTALMENTE, EN EL SIGUIENTE CONTEXTO	
Como amenazada por determinada acción gubernamental	59,1%
Como amenazada por determinada acción de otros agentes	4,7%
Como consecuencia (fortalecimiento) de determinada acción de otros agentes	4,7%
Como amenazada por una acción determinada de los medios	3,9%
Como consecuencia (fortalecimiento) de determinada acción de los medios	3,1%
Como consecuencia (fortalecimiento) de determinada acción gubernamental	2,4%
Se da una discusión conceptual sobre este tema	2,4%
Se da una discusión histórica	1,6%
Frente a frente con otros derechos fundamentales	0,8%
No se pudo identificar - 17,3%	17,3%

\*Del total de los textos, en el 10,7% se incluye la idea de la libertad de expresión o de prensa.

POR LO QUE CONCIERNE AL USO DEL TÉRMINO CENSURA, LAS REFERENCIAS SE DAN, FUNDAMENTALMENTE, EN EL SIGUIENTE CONTEXTO	
Como una característica de determinada acción gubernamental	27,3%
Como una consecuencia de determinada acción gubernamental	14,8%
Se da una discusión histórica	8,0%
Contrario a la censura	6,3%
Como una característica de determinada acción de otros agentes	4,5%
Como una característica de determinada acción de los medios	4,0%
Como evitada por determinada acción gubernamental	3,4%
Como evitada por determinada acción de los medios de comunicación	2,8%
A partir de su utilización errónea en un debate determinado (o sea, se evoca este término en situaciones en las que no corresponde utilizarlo)	1,7%
Dentro de la constatación del rechazo por parte de determinados grupos (o de la población) ante la censura	1,7%
Se da una discusión conceptual sobre este tema	1,7%
Como consecuencia de determinada acción de otros agentes	1,1%
Como evitada por determinada acción de otros agentes	1,1%
Favorable a la censura	1,1%
Como consecuencia de determinada acción de los medios	0,6%
Dentro de la constatación del apoyo de determinados grupos (o de la población) a la censura	0,6%
No se pudo identificar	19,3%





Por lo que se refiere a la censura, el 31,3% del material analizado tiene este origen, una cifra que llega al 36,2% en el caso de la libertad de expresión. Aparecen en segundo lugar, respectivamente, las acciones gubernamentales y los acontecimientos importantes en esta área (congresos, conferencias, premios y otras acciones).

También vale la pena observar cuantitativamente cómo se refleja este elevado porcentaje de textos vinculados con la iniciativa de los medios, por lo que respecta a la tipología del material periodístico. Comparados con otros temas que ya han sido investigados por ANDI, esos dos asuntos aparecieron en su mayor parte por medio de artículos, columnas, editoriales y entrevistas: un 40% de los casos, en promedio.

### Los hechos específicos y su contextualización

Es preciso destacar la tendencia que tienen los periódicos de asociar los términos censura y libertad de expresión a casos particulares ocurridos durante el periodo analizado. Así, se vinculó a la censura con los debates sobre el proyecto de ley que creaba en Brasil el Consejo Federal de Periodismo (13,6%), a la clasificación por edades (8,5%) y a la expulsión

de Brasil del periodista Larry Rother, del *New York Times* (6,3%). Por su parte, la libertad de expresión aparece en las discusiones sobre el CFJ (28,3%), la Agencia Nacional del Cine y Audiovisuales (Ancinav) (8,7%) y la expulsión de Rother (7,9%).

Los textos introdujeron fuentes externas con el fin de corroborar su argumentación: el 50% de los que se valen de la expresión censura y el 59% de los que mencionan la libertad de expresión citan legislación específica. Del total, el 11,4% y el 9,4%, respectivamente, indican como fuente de información principal a un especialista o a un técnico.

También por lo que se refiere a las fuentes, se ha de resaltar que, en el caso del material en el que se recoge la expresión censura, el 10,8% de las principales voces a las que se les dio espacio pertenecían al sector privado, cifra esta que llega al 23,6% cuando nos centramos en los contenidos en los que aparece la idea de libertad de expresión. Y, a pesar de las polémicas en las que están involucrados ambos conceptos, cerca del 20% de los textos incluye opiniones divergentes – un porcentaje elevado si se considera la media general del estudio, aunque menor de lo esperado en una discusión de este tipo.

TIPO DE TEXTO PERIODÍSTICO		
Tipo de texto	Palabra-chave	
	Censura	Libertad de expresión
Artículos en general	63,1%	58,3%
Artículos firmados	13,1%	16,5%
Columnas o notas de columnas firmadas	11,4%	7,1%
Entrevistas	7,4%	7,9%
Editoriales	5,1%	10,2%

\*Del total de textos, en el 14,9% se menciona la censura y en el 10,7%, la libertad de expresión o de prensa.

## DE LA COMUNICACIÓN A LA POLÍTICA

*Las diferentes visiones teóricas y conceptuales que componen el debate sobre la democracia y, en especial, sobre sus relaciones con los medios de comunicación, empiezan a adquirir forma en el ejercicio cotidiano de la Política. Sobre esto es sobre lo que se va a debatir en las páginas siguientes.*

En el panorama político brasileño, principalmente durante los períodos electorales, se le da más relieve a la libertad de expresión y de prensa, así como su relación con la democracia se hace todavía más evidente. El discurso político no ocurre en un vacío social.

Su valor depende directamente del papel que desempeñan quienes lo producen. En ese sentido, un político con un amplio caudal de votos, un líder sindical capaz de movilizar a miles de trabajadores y un empresario con poder sobre inversiones de millones de dólares, por ejemplo, cuentan con un peso muy superior al de los ciudadanos comunes. Sin embargo, la fuerza de sus discursos depende de su capacidad de llegar a la audiencia, aspecto que está estrechamente relacionado con el nivel de atención que les concederán los medios de comunicación.

Ante un contexto como este, se hace evidente que los medios no constituyen un conjunto de canales pasivos de transmisión de información, sino un ambiente que exige que los agentes políticos tomen nuevas posiciones – al estar obligados a adaptar sus estrategias a la nueva situación en la que se desarrolla la disputa por audiencia. El término estrategias, en este caso, no tiene un carácter absoluto, o sea, no significa una adecuación automática a un modelo único de comunicación; a lo que sí se refiere es a los movimientos que realizan los agentes de acuerdo a sus trayectorias anteriores y a las posiciones que pretenden alcanzar, en un campo caracterizado por las innovaciones.

El hecho de que se reconozca la existencia de esos – y de otros – problemas no implica que se considere inviable una participación más intensa de la sociedad. Por el contrario, lo que se hace evidente es la necesidad de buscar alternativas para que se garantice la diversidad de actores sociales, aunque el régimen democrático todavía esté organizado según presupuestos más conservadores, o sea, de acuerdo con las teorías procedimentales de la democracia citadas anteriormente.

En esa búsqueda, uno de los problemas más importantes se refiere a la desvinculación entre las decisiones de los gobernantes y la voluntad popular. El principal mecanismo para garantizar que los representantes tomen en cuenta las preferencias de la sociedad radica en la realización periódica de elecciones. La votación es el momento tanto de la autorización, cuando el pueblo delega su poder decisorio en un grupo menor de personas, como de la *accountability*, cuando la población analiza la prestación de cuentas de sus representantes y da su veredicto, premiándolos (o a su partido) con la reelección o castigándolos con la derrota.

En suma, se puede decir que los electores necesitan estar provistos de información precisa sobre quiénes son los candidatos, quiénes los apoyan, cuáles son sus trayectorias y sus propuestas, cuál fue el comportamiento de los representantes elegidos en el mandato anterior, así como cuáles son los desafíos a los que hay que hacerles frente, las alternativas posibles y sus consecuencias.

Si no dispone de toda la información considerada necesaria para tomar una opción política, el individuo pasa a depender de instrumentos e instituciones externos a él para poder, por lo menos, contar con bases mejores a la hora de hacer su elección. Además, depende de ciertos mecanismos para realizar la fiscalización del escenario



político, fruto, en parte, de las decisiones colectivas tomadas en el proceso electoral. En estos puntos reside la importancia de los medios de comunicación, una cuestión que sobre la que se discutirá ahora.

### Un espacio de mediación

Debido a las características inherentes a las sociedades contemporáneas (imposibilidad de contacto directo y constante entre electores y elegidos, volumen exagerado de información que necesita ser sistematizada y “leída” para un público mediano, por ejemplo), los medios de comunicación ocupan un lugar fundamental en la comunicación y en la relación pública entre representantes, representados y grupos de interés.

Ha de aclararse que, cuando se utiliza el término “medios”, nos estamos refiriendo a aquellos procesos comunicativos que tienen lugar en el espacio público – y que se dirigen a una pluralidad de receptores –, que sufren algún tipo de intermediación técnica, presentan una asimetría entre emisores y receptores e implican una distancia en el espacio y/o tiempo entre emisión y recepción. Los medios de comunicación incluyen, por lo tanto, a las emisoras de radio y de televisión (gratuita o de pago), a periódicos, revistas, libros, *softwares*, cine, *home-vídeo*, *outdoors*, envío por correos y otras formas de propaganda, websites, entre otros.

De forma esquemática, es posible considerar la importancia política de los medios de comunicación de masas a partir de cinco aspectos:

1. Los medios son los principales suministradores de información para que los ciudadanos se sitúen en el mundo social.
2. Son los principales difusores de los discursos de los candidatos al liderazgo político.
3. En conjunto, los dos primeros aspectos generan un tercero – el hecho de que una buena parte de la acción política se dirija a los medios de comunicación.
4. Los medios desempeñan un papel significativo en los intercambios comunicativos en el seno de la propia élite política.
5. Finalmente, los medios, al mismo tiempo que interfieren en el proceso de formulación de la agenda pública (teoría de *agenda-setting*) debatida en el día a día, realiza la fiscalización (o debería realizarla) de los agentes del escenario político (función de *watchdog* o “perro guardián”).

### El periodismo como sistema perito

Con relación al primero de los puntos, no se ha de olvidar que, en las sociedades contemporáneas, el suministrar información sobre el mundo es una función de ciertos sistemas específicos, entre los que están aquellos que constituyen el periodismo. Dicho de forma sintética, la labor periodística consiste en recolectar información dispersa (por medio de reporteros), “empaquetarla” en medios específicos (periódicos, radio, televisión y otros) y, finalmente, distribuir el producto final a una audiencia diversificada.

Resulta interesante el traer a colación en este debate la categoría del “sistema perito” (*expert system*) creada por el sociólogo inglés Anthony Giddens. Se trata de un sistema marcado por la competencia técnica especializada, del que se sirve la gente en general, aunque uno no sea capaz de comprender su funcionamiento ni de evaluar, de antemano, su eficacia. Así, el sistema perito exige, por parte de sus clientes o consumidores, que se confíe en su competencia específica. Este es el caso del periodismo: sin credibilidad, la información que suministran los medios pierde su relevancia.

Cuando se viaja en avión, por ejemplo, se vuelve implícita la confianza de los pasajeros en los saberes especializados de los ingenieros y de los mecánicos. Dicha confianza está amparada por experiencias anteriores o de otra gente que ha volado antes y ha llegado a su destino. Cuando se trata del periodismo, la mayor parte de las veces no existe esta posibilidad de replicar las experiencias anteriores.



La investigación llevada a cabo por ANDI indica que tan solo en tres de los 1.184 textos analizados se incluye alguna discusión sobre un tema especialmente relevante para las sociedades contemporáneas: el poder que ejercen los medios de comunicación sobre el público. Finalmente, ha de resaltarse que todos esos textos se centran en la realidad de países que no son Brasil – publicados por el *Diario Catarinense*, el *Estado de Minas* y la *Folha de São Paulo*, en estos artículos se tocan poco las cuestiones brasileñas.

La confianza en determinado noticiero no se da a causa de la vivencia, sino gracias a la existencia de otros noticieros de la competencia que presentan contenidos similares. Visto tal análisis, podemos decir que la creencia que se deposita en la cobertura periodística por parte del consumidor de información puede dividirse en tres elementos.

Primero, en la elección correcta, entre la infinidad de sucesos que ocurren todos los días, de cuáles merecerían ser llevados al nivel de “hechos periodísticos”. Después, entre los sucesos elegidos, en el correcto formateo de los elementos que se van a convertir en noticia, considerados los límites de tiempo y de espacio (*framing*). Finalmente, la confianza en la veracidad – un concepto que varía conforme el receptor de la información – de los hechos relatados. Así, la prensa posee una especie de monopolio en cuanto a la selección y a la configuración de las noticias, que se terminan presentando como “la” realidad.

### Los impactos sobre el discurso político

Los medios de comunicación de masas, en especial los audiovisuales – principalmente, la televisión –, les imponen unas intensas transformaciones a las formas del discurso político, lo que apunta al segundo de los cinco puntos mencionados anteriormente.

Conocedores del carácter fundamental de tales medios por lo que se refiere a la difusión de la información, los agentes políticos adaptan sus acciones, a menudo, a las demandas que empiezan a plantear los medios. Y no solo los modos del discurso político se ven influenciados – retórica, gestos, tono de voz, temáticas, etc. –, sino que también se transforma toda la estrategia política.

Eso hace que los agentes políticos acaben incorporando nuevos criterios de acción y de decisión, al tiempo que empiezan a medir su comportamiento público en consonancia con la lógica periodística – y, muchas veces, del entretenimiento –, con la expectativa de conseguir el impacto deseado. Se crea, entonces, una actuación mediática cuyos efectos ha estudiado el psicólogo y profesor Alexander Todorov, de la Universidad de Princeton. En un trabajo realizado sobre este tema en el 2005, este especialista resalta que, inconscientemente, la gente tiende a asociar aspectos físicos con rasgos de carácter – lo que, está claro, no se justifica en la práctica: “Decidimos demasiado rápido si alguien tiene las características que nos parece que son importantes – como competencia y empatía –, incluso sin haber intercambiado con él ni una sola palabra”.

En ese sentido, otras dos variables se derivan de la acción de los medios de comunicación. Una es la velocidad a la hora de presentar los contenidos. Cualquier tipo de profundización en la argumentación causa extrañeza en un público acostumbrado a una programación lineal y poco habituado a cambios en el lenguaje. La otra consiste en la disolución del público, visto que el discurso le llega a una audiencia heterogénea e indeterminada. Se les habla a los habitantes del campo y de la ciudad, de una u otra región, a hombres y a mujeres, a jóvenes y a viejos, a ricos y a pobres.

### La influencia sobre las elecciones del público

La fuerte correlación que se da entre la manera como se presentan los candidatos políticos en los medios de comunicación y la credibilidad que les confiere el público también ha sido uno de los temas centrales del estudio elaborado por Todorov. En aquella ocasión, dicho investigador desarrolló pruebas en las que un grupo de ciudadanos debería opinar sobre la competencia de los políticos tomando en cuenta solamente alguna imagen de cada uno de ellos.

El resultado indica que incluso la gente que tuvo más tiempo para dar su opinión y repensarla – agregando otros factores para hacer su elección – mantuvo su parecer inicial, lo que lleva a creer que las decisiones se toman más a causa de la imagen que

por la ponderación. Además, la mayor parte de los políticos a los que se considera ejemplares en esa evaluación corresponde a los que realmente se eligió.

Por tanto, ante señales como estas y comprendiendo el papel de los medios de comunicación en la contemporaneidad, los agentes del panorama político empiezan a dirigir sus acciones directamente a los medios – tercer aspecto de los puntos citados antes. La manutención y el desarrollo de una carrera política se han convertido, en gran medida, en una cuestión de gestión de la visibilidad. No tiene sentido el intentar “salir a toda costa”, pero resulta importante el mantener el máximo control posible sobre aquello que debe hacerse visible – y de qué forma – y sobre aquello que ha de permanecer oculto.

Así, se puede decir que la difusión de los medios electrónicos de comunicación ha transformado el funcionamiento de la política, en especial el de las democracias electorales. El cientista político francés Bernard Manin habla, esquemáticamente, del paso de la democracia de los partidos a la democracia de la audiencia. La mediación entre los líderes y el pueblo deja de basarse en el canal que constituyen los partidos – que comienzan a verse sustituidos por los medios de comunicación. De cierta forma, por lo tanto, los medios electrónicos terminan exigiendo la preponderancia de los líderes sobre los partidos o cualquier otro movimiento colectivo, dado que estos últimos solo pueden aparecer en los medios encarnados en sus portavoces.

El entender esta realidad debe llevar, según Manin, a dos estrategias complementarias: una – en realidad, compuesta por varias posibilidades – consistiría en intentar revertir radicalmente dicha tendencia; la otra radicaría en la creación de mecanismos capaces de equilibrar la disputa por el poder, favoreciendo que se diera un juego más ecuánime. En ese contexto, salidas como el derecho de antena (*véase información sobre esta cuestión en el Capítulo 3*) y una variación suya, como el horario electoral gratuito existente en Brasil, deben tomarse en cuenta.

### El factor educación

Una percepción liberal de una realidad como esta indicaría que puede relativizarse en gran medida una configuración como esta de la política – y de otras facetas de la vida social enmarcadas también por los medios de comunicación –, o sea, que sus potenciales impactos negativos pueden verse minimizados por medio de un “uso” crítico de los medios de comunicación por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

En este sentido, ha de resaltarse una característica específica de Brasil y de otros países de América Latina: la combinación de una gran penetración de los medios audiovisuales de masas y la deficiencia del sistema de educación. En los países que se dicen desarrollados, el alcance de los medios electrónicos resulta gigantesco, pero la escolaridad es elevada y el analfabetismo casi no existe – lo que constituye un panorama que, en teoría, amplía la capacidad crítica de la sociedad.

Pese a que el panorama educativo en Brasil ha presentado mejorías significativas durante la última década – ha habido una reducción sustancial de las tasas de analfabetismo y, al mismo tiempo, un aumento regular de la escolaridad media y de la asistencia escolar (tasa de escolarización) – todavía queda mucho por hacer. Los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) indican que, en 2004, había 15,7 millones de analfabetos absolutos. Según la Síntesis de los Indicadores Sociales del IBGE, en aquel año el 24,4% de la población no había terminado ni siquiera el 4º año de enseñanza primaria. Por añadido, se supone que gran parte de los brasileños – algunas cifras llegan a estimar que el 60% – puede estar compuesta por analfabetos funcionales.

Aunque hayan mejorado diversos indicadores relativos a la educación, además de los citados antes, y que la Constitución Federal les garantice el derecho al voto a los analfabetos – lo que supone reconocer implícitamente que disponen de la capacidad crítica

necesaria para participar en el proceso electoral –, no se pueden minimizar los efectos potenciales de los medios de comunicación en Brasil.

Ante un panorama caracterizado por las deficiencias educativas, se vuelve más difícil que ciertas premisas presentes en los argumentos liberales (por lo general, dejar a los medios tal y como están) – del tipo de que el “mando a distancia es la mejor regulación”, “busca fuentes alternativas de información”, “cuestiónate los mensajes que transmiten los medios de comunicación” – puedan usarse de hecho en bien del interés mayor de los ciudadanos y ciudadanas.

### La retroalimentación

Otro punto relevante en este contexto, como se ha indicado anteriormente, se refiere al hecho de que los medios de comunicación son un instrumento de difusión de información en el seno de la propia élite política. El público ve los debates políticos, pero a menudo solo entienden su pleno significado aquellos que forman parte del juego. Para los líderes políticos, el debate a través de los medios representa también un compromiso público (con propuestas, posturas y acuerdos), lo que le confiere un sentido diferente con relación a las discusiones entabladas a puerta cerrada.

En un artículo publicado en la *Revista Brasileña de Historia*, el cientista político Luis Felipe Miguel recuerda que, actualmente, se suele imaginar la política como un juego entre bastidores, invisible para el gran público, y la escena política como un gran palco, utilizado, de forma explícita, para distraer a los espectadores. Esta distinción, como recuerda el autor, es relativa en función, por lo menos, de cuatro motivos:

1. Ha de haberse generado la pasividad política de la sociedad (a menudo por parte de los propios medios, o a veces por parte de agentes del medio político).
2. En ciertas ocasiones, la sociedad no se mantiene pasiva, sino que irrumpe en el escenario y manifiesta sus demandas en grados distintos.
3. La sociedad, en último caso, es la que decide quiénes ejercerán el poder en los regímenes democráticos.
4. Al público no le es indiferente lo que ocurre entre bastidores.

En una conferencia que se considera clásica en los medios políticos, el ex presidente de los Estados Unidos Woodrow Wilson reconoció dicha relativización. Recuerda que, en un régimen democrático, resulta mucho más difícil el organizar la Administración Pública que en una monarquía, puesto que eso sólo puede hacerse mediante la instrucción y la persuasión de la opinión pública – canalizada, en teoría, por los medios de comunicación. Y concluye: “Donde existe la opinión pública, ella es la que debe gobernar. (...) Quienes quieran producir un cambio acorde con la Constitución primero han de educar a los ciudadanos para que quieran este cambio”. Por

ello, es importante que se comprenda quiénes o qué es lo que contribuye – y cómo – fundamentalmente a la formación de la opinión pública.



El horario electoral gratuito del que disponen los partidos políticos en Brasil es una de las soluciones que se encontró a la hora de intentar minimizar las diferencias de poder existentes entre los diferentes candidatos con relación al acceso a los medios de comunicación. En este asunto se centró un porcentaje no despreciable de textos a lo largo del período analizado (el 6%), según la investigación desarrollada por ANDI y la Fundación Ford. No obstante, los resultados del estudio indican que la prensa ha avanzado poco en dirección a una cobertura menos burocrática de este asunto. Se le ha concedido una mayor atención a aspectos como el tiempo de exhibición y las estrategias de los partidos; por lo que concierne a regulación del horario, financiamiento de los programas o la reformulación de la legislación electoral, estos han resultado prácticamente ausentes.

Ni siquiera se han mencionado la importancia del horario electoral para la democracia, ni la exención fiscal que se les concede a las emisoras – la cual hace que este horario resulte gratuito para los partidos, aunque no para los contribuyentes.

#### POR LO QUE SE REFIERE AL HORARIO DE PROPAGANDA ELECTORAL GRATUITA, EL DEBATE SE CENTRA EN

Estrategias políticas de los partidos, durante el tiempo del horario de propaganda electoral	28,2%
Elementos de servicio (anuncios del comienzo del horario electoral por parte del Tribunal Superior Electoral, por ejemplo)	21,1%
Decisiones y contestaciones judiciales sobre el horario electoral	15,5%
Tiempo destinado a los partidos	12,7%
Financiación y costes del horario de propaganda electoral	9,9%
Reglamentación del horario electoral	9,9%
Fin del horario electoral	1,4%
Reformulación del horario electoral	1,4%
Importancia del horario electoral para la democracia	0,0%
Exención fiscal de las emisoras en función del horario electoral	0,0%

\* Del total de los textos, el 6% se centró en el horario de propaganda electoral gratuita.

## LA AGENDA PÚBLICA Y LA FISCALIZACIÓN

Dos de las potencialidades de los medios de comunicación, que han analizado históricamente los especialistas en Ciencias Sociales de las áreas más variadas, tienen una relevancia especial en el proceso democrático, especialmente cuando nos fijamos en el desarrollo de las políticas públicas: su capacidad de incluir temas en la agenda y de ejercer un control social de los agentes políticos, especialmente de aquellos que están encargados de comandar los diferentes ámbitos del poder público.

Desde Maxwell McCombs y Donald Shaw, en 1972, a John Kingdon, en 2003, diversos pensadores han demostrado que los medios de comunicación ejercen una enorme influencia en el montaje de la agenda pública. De acuerdo con el célebre aforismo de Bernard C. Cohen, los medios “may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about”<sup>4</sup>

En este pensamiento está resumida la idea básica acerca de la capacidad que tiene la prensa a la hora de interferir, a partir de lo que publica y/o omite, en los temas que estarán entre los primeros de la lista de los que toman las decisiones. Ante la rápida expansión de las posibles áreas de interferencia del Estado – un crecimiento que está relacionado en gran medida con el reconocimiento de diferentes órdenes de derechos de los ciudadanos y de las generaciones futuras –, se ha ido haciendo cada vez más urgente la necesidad de definir prioridades entre las demandas que se llevan cotidianamente al ámbito público.

Incluso los más desconfiados analistas del alcance propuesto por las teorías de la inclusión de la agenda han de coincidir en que, si se hace necesaria una elección y si se deben utilizar uno o más criterios para realizarla, el hecho de que la atención de los medios se centre de forma más intensa en determinados temas colaborará a la inclusión o a la retirada de un asunto de la agenda pública. Además, la frecuencia con la que la prensa transmite determinados temas es uno más de los elementos que cuentan a la hora de darles forma a las políticas públicas.

A pesar de ello, es importante resaltar que esa no es la única condición que interfiere a la hora de tomar las decisiones políticas. Conforme ya hemos visto, ciertas cuestiones que, por ejemplo, afectan constantemente y de manera directa a la vida de los electores terminan viéndose poco influenciadas por el volumen de información que traen consigo los noticieros: por más que los medios insistan en no cubrir la salud, los electores van a seguir mostrándoles a sus representantes que este es un tema fundamental en sus vidas.

### El control social

Por fin, toda política pública, en los regímenes democráticos, supone que los agentes responsables de ella deben mostrar un cierto grado de *accountability*. Sin embargo, mientras más externos al proceso sean los agentes responsables de ejercer este control, mayor credibilidad tendrá la iniciativa. Desde las discusiones entabladas por los Federalistas en la época de la constitución de la democracia norteamericana, se ve a la prensa como una de las principales instituciones de control social de los gobiernos elegidos.

En ese sentido, la supervisión, no solo del lanzamiento oficial de proyectos, sino de su continuidad, de la idoneidad de su ejecución y de sus resultados es – o debería ser – una tarea que tendrían que llevar a cabo con ahínco los profesionales de la noticia.

4. Los medios de comunicación “pueden no tener éxito, la mayor parte del tiempo, a la hora de hacer que la gente piense de determinada manera, pero también tienen muchísimo éxito cuando hacen que el público piense sobre determinados asuntos”.

Por lo tanto, al mismo tiempo que participan en la construcción de la agenda pública, los medios de comunicación tienen el deber de fiscalizar el Estado y la Administración Pública. De acuerdo con los periodistas norteamericanos Bill Kovach y Tom Rosenstiel, la libertad de prensa le da a ese agente, en teoría, la naturaleza de voz independiente, responsable de supervisar la influencia de instituciones con un elevado diferencial de poder en el ámbito público. A este papel lo han denominado diversos autores, entre los que se encuentra el profesor de la London Metropolitan University, Mark Wheeler, el “perro guardián del público” (*watchdog*) – con un metáfora que indicaría el potencial que poseen los medios de comunicación a la hora de alertar a la sociedad sobre las equivocaciones, y también sobre los aciertos, de los gobiernos.

Ante esas constataciones y aliando las funciones de construcción de la agenda pública y de fiscalización, el especialista alemán Kunczik va más allá. Para él, el periodismo ejerce el papel de grupo de presión legítimo en lo tocante a los procesos de toma de decisiones colectivas, una característica aún más evidente en los países en desarrollo. Por su peso en el juego político, las empresas de este sector se vuelven capaces de forzar determinada alternativa en la agenda pública al dejarle espacio editorial a la presión de la sociedad o al ejercer dicha presión a partir de sus propios intereses.

### Concepto de pluralismo

Según el *Diccionario de Política*, de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, en la política, históricamente, el concepto de pluralismo se ha referido a la defensa de un modelo de sociedad compuesto por varios grupos o centros de poder, aunque estén en conflicto entre sí. Estos agrupamientos tienen la función de delimitar, controlar y contrastar el centro del poder dominante, que generalmente se identifica con el Estado. En las democracias modernas, la sociedad civil y las diversas formas de asociativismo resultan ser importantes agentes a la hora de garantizar la existencia de un escenario político más plural

## LA REPRESENTACIÓN EN CRISIS

Al mismo tiempo que se defiende una mayor participación popular en los procesos políticos, ha de resaltarse que hoy día los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por las instituciones políticas, lo que se expresa en la creciente abstención electoral, la erosión de las lealtades partidarias y las manifestaciones de alienación o de cinismo. Eso empezó a denominarse “crisis de la representación política democrática” y, ciertamente, no se limita al círculo más evidente de poder, o sea, al gobierno.

Como reflejo de esta crisis, resultan insuficientes las tentativas de reforma del sistema electoral o de las reglas que rigen la vida partidaria. Si la representación política en la Era de la Información, sirviéndonos de la expresión acuñada por Manuel Castells, incluye mecanismos de identificación discursiva entre los electores y los candidatos – o sea, aquellos asimilan, utilizan y redefinen lo que estos dicen a través de los medios –, cualquier búsqueda de una representación mejorada ha de hacerle frente a la cuestión de los medios de comunicación.

Los medios constituyen un espacio privilegiado para diseminar las diferentes perspectivas y los proyectos de los grupos en conflicto en la sociedad, conforme se ha señalado a lo largo de este capítulo. O sea, los medios de comunicación ejercen una función básica en el panorama político al presentar a los distintos sectores en disputa en el ámbito público, lo que les permite a los ciudadanos – en su condición de tomadores de decisiones últimos en los regímenes democráticos – tener acceso a los valores, argumentos y hechos que definen las corrientes políticas que están compitiendo para poder, de ese modo, formarse su propia opinión. Ello significa, también, que se ha de fiscalizar al gobierno y a la oposición, independientemente de quienes ocupen sus puestos centrales.

Si eso es verdad, cualquier pretensión de mejorar los regímenes democráticos ha de contar con una condición previa: que se diversifiquen los contenidos transmitidos por los medios de comunicación. La idea de pluralismo, en este

contexto, presupone la diseminación de las visiones del mundo que están asociadas a las diferentes posturas de la sociedad, y que resultan básicas para fundamentar las opciones políticas.

### **El perfil de los profesionales y la lógica del mercado**

Pueden enumerarse varios motivos que explican la escasa diversidad de voces y opiniones que se registra en los medios de comunicación, pero deben resaltarse dos: el origen social de los profesionales de los medios y la estructura de propiedad de las empresas. Por lo que concierne a los profesionales, cuentan con la capacidad de concederle a su perspectiva sobre la sociedad una visibilidad sin igual y de hacer que se la perciba como la única posible. Ello no significa afirmar que los profesionales de los medios de comunicación posean las mismas posturas ideológicas ni que comulguen siempre con los mismos valores, lo que es evidentemente que no es correcto. No obstante, ocupan una posición semejante en el espacio social, fruto de unas trayectorias similares, de modelos comunes de socialización (en las universidades y en las empresas) y, en función de eso, terminan reflejando el mundo de una forma equivalente.

Por lo que se refiere a los grupos de comunicación, se da una similitud evidente: todas son empresas, esto es, cuentan con intereses propios y bien definidos que se destinan a la manutención de un orden capitalista. Por esta razón, las corporaciones de los medios tienden, de manera general, a concederle una escasa visibilidad a aquellas posturas que ponen en peligro la estructura básica del sistema, como el modo de producción y la división del trabajo. Del mismo modo, terminan dificultando el avance de aquellas demandas que inciden contra sus intereses personales (léase: los de sus propietarios) y, más que eso, forman grupos de presión para imponer sus deseos.

Dichas acciones en defensa de sus intereses serían completamente legítimas y no deberían causar extrañeza si este ámbito en especial del sector privado no contara, entre sus funciones inherentes, justo con la de ampliar los debates acerca de los modelos posibles de estructuración de las sociedades. La acción de estos grupos de presión – los *lobbies* – es una característica típica de la democracia. Más allá de que actúen de forma transparente o velada, con el apoyo en masa de congresistas o no, los diferentes intereses organizados intentan hacer que sus demandas se vean atendidas por parte del Estado.

No obstante, no se debe olvidar que la manera de actuar de esos grupos depende, en muchas situaciones, de la existencia de marcos legales que hagan explícitos límites claros – lo que ocurre en los Estados Unidos, por ejemplo. Por otro lado, al no existir una legislación apropiada para esta finalidad, se deja un vacío que permite que se den acciones poco transparentes y, por lo tanto, menos sujetas a controles externos (y legítimos), derivadas del poderío económico y de la existencia de *lobbies* dotados naturalmente de una mayor fuerza en el panorama político.

### **La zorra y el gallinero**

Ese es precisamente el caso de los medios de comunicación en Brasil. Aunque entre sus responsabilidades esté el hacer explícitas las demandas de la sociedad en la esfera pública y estimular el pluralismo, la prensa opta a menudo por concederles prioridad a los intereses empresariales del sector, lo que es el resultado, como se discutirá más adelante, de la ausencia de barreras que impidan esa práctica. Así, ni hace explícitas las demandas, ni procede a la fiscalización correspondiente.

En una entrevista concedida a ANDI, el secretario ejecutivo del Ministerio de Comunicaciones brasileño del 2004 al 2005, Paulo Lustosa, llegó a argumentar que:

*La sociedad organizada debería presionar a los parlamentarios – por medio de sus grupos de presión, sus lobbies – para acelerar el que se definieran esos marcos reguladores, capaces de establecer el modo de operación de diversos aspectos, como la infraestructura, el monopolio, el estímulo a la competencia, el acceso democrático a los medios de comunicación, etc. El Congreso brasileño va a actuar movido por la sociedad. Por su parte, los ministerios van a dar el estímulo necesario por lo que se refiere a los contenidos.*

Más allá de las indudables asimetrías de poder que se dan entre la sociedad civil organizada y el *lobby* estructurado de las empresas de comunicación – lo que dificulta, y mucho, la posibilidad de que se ejecute la propuesta que expuso antes el exsecretario –, no se puede obviar una cuestión de fondo que está intrínsecamente conectada al hilo conductor de esta publicación: si es cierto que los medios les dan impulso a los principales debates públicos y políticos, la acción de la sociedad, en el sentido de exigir una transformación de la forma de organización del sistema mediático, se ve extremadamente limitada, dado que este asunto va a ser raro que forme parte de la agenda si va a depender de la voz de las empresas de comunicación.

Principalmente por lo que se refiere a la radiodifusión, la existencia de un *lobby* como este resulta evidente desde hace décadas y ya ha llegado a contraponerse, incluso, al propio Presidente de la República, tal y como se expone en el artículo que aparece a continuación.

## El Código Brasileño de Telecomunicaciones y la acción de los empresarios

Octavio Penna Pieranti\*  
Paulo Emílio Matos Martins\*\*

La promulgación del Código Brasileño de Telecomunicaciones (CBT), en 1962 – así como el escenario de debates públicos que antecedió a su aprobación –, representa un capítulo fundamental de la historia de la radiodifusión brasileña. Fruto de una larga negociación entre militares, especialistas, empresarios y parlamentarios, el CBT atendía directamente a las reivindicaciones de los radiodifusores y de otros sectores del área de las telecomunicaciones, que exigían que hubiera una legislación más acorde a la realidad de este sector. Sin embargo, lejos de defender un mecanismo que garantizara la ampliación la cantidad de protagonistas en escena en el negocio de la radiodifusión, la principal preocupación de los empresarios consistía en reforzar sus antiguos privilegios y conseguir que se fortalecieran aquellos agentes que ya estaban implicados en el prometedor “mercado” de las telecomunicaciones.

Uno de los resultados que produjo la movilización en torno a la aprobación del marco legal y al embate que le siguió entre los intereses del sector público y los del

privado fue el fortalecimiento de la organización del empresariado, cuya actuación había tenido lugar hasta aquel entonces de forma difusa y descentralizada. La fundación de la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y de Televisión (Abert), el 27 de noviembre de 1962, traía implícito desde su nacimiento el deseo de los empresarios de evitar que el Estado tuviera una mayor presencia en la regulación de la radiodifusión brasileña, tal como defendía el entonces presidente de la República, João Goulart.

### Antiguas reivindicaciones

A mediados del siglo XX, el sector de la radiodifusión sufría las consecuencias de la falta de un marco legal que tomara en consideración las innovaciones tecnológicas que habían puesto en práctica en Brasil los medios de comunicación. Desde el 1931, cuando el gobierno de Getúlio Vargas promulgó un primer decreto que trataba sobre la radio, las cosas habían cambiado mucho. Las emisoras de radio ya se habían afianzado como los principales medios de comunicación y retransmitían información a los puntos más



distantes de Brasil. La televisión había llegado al país, se había expandido y había llegado al interior. De la misma forma, la telefonía también se encontraba en pleno desarrollo, pero todavía tenía que hacer frente a obstáculos debidos a la profusión de sistemas adoptados en los diferentes estados brasileños.

Ante un contexto como ese y a partir de la intensa articulación de los diversos agentes sociales relacionados con esta área, se presentó ante el Senado Federal, en 1953, el Proyecto de Ley nº 36 – que fue registrado posteriormente en la Cámara de los Diputados como el Proyecto de Ley nº 3.549/57 – mediante el que se creaba el Código Brasileño de Telecomunicaciones. Aunque se había presentado como una propuesta de regulación de los servicios de telecomunicaciones de Brasil (lo que incluía la radiodifusión), el nuevo marco legal no era preciso con relación a los criterios de distribución de concesiones a emisoras de radio y de televisión, ni con relación a las penas que corresponderían a las infracciones que se pudieran cometer. Por lo que se refiere al primer punto, no se establecían directrices claras para las concesiones y se dejaba a cargo del Poder Ejecutivo el decidir quiénes serían los beneficiarios y con qué resultarían agraciados; con relación al segundo, así como ocurrió en otros marcos legales relativos a las concesiones, se recurría al uso de términos subjetivos, tales como “incitar a la rebeldía”, “hacer propaganda de procesos subversivos” y “atentar contra la moral familiar, pública o las buenas costumbres” – los cuales servirían de justificación a las penas que por ventura hubiera.

Al ser esencialmente técnico, el CBT no delimitaba unos límites rígidos a la hora de determinar las diferentes maneras de distribuir las frecuencias utilizadas por los radiodifusores – y tan solo llegarían a definirse restricciones a la cantidad de emisoras dirigidas por una misma entidad, por ejemplo, en el decreto-ley nº 236 de 1967.

### Los vetos al CBT

Un poco más de un año y medio antes de que fuera depuesto tras un golpe militar, el presidente de Brasil, João Goulart, dirigió su atención al marco legal, que hacía nueve años que se tramitaba en el Congreso brasileño. Este examen dio lugar a 52 vetos, cuyas características se pueden sintetizar en las categorías establecidas en la tabla que se presenta a continuación.

Al analizar el cuadro se percibe que el 55,8% de los vetos del Presidente de la República se dirigían a la defensa (o ampliación) de las competencias de la Administración Pública – y, principalmente, del Poder

Ejecutivo – por lo que atañe a las telecomunicaciones y a la radiodifusión. Los vetos, en estos casos, se oponían, claro está, a los intereses de la iniciativa privada. Con relación a los que formaban parte de la primera de las categorías, sobre competencias de ministerios y otros órganos, se puede poner el ejemplo siguiente (la razón expuesta por el presidente João Goulart se encuentra precedida por el texto final del Código Brasileño de Telecomunicaciones):

VETOS DEL PRESIDENTE DE BRASIL JOÃO GOULART AL CBT	
Categoría	Número de Vetos
Competencias de ministerios y otros órganos	16 (30,8%)
Fortalecimiento del Presidente de la República	13 (25,0%)
Imprecisión del texto del CBT	11 (21,2%)
Conflicto con otros marcos legales	8 (15,4%)
Otras	4 (7,7%)
<b>Total</b>	<b>52 (100%)</b>

Fuente: Elaboración de los autores

#### Veto: Párrafo único del artículo 53

*“Texto: Si la divulgación de noticias falsas fuera el resultado de un error de información y objeto de un desmentido inmediato, la concesionaria o permisio- naria no se verá sometida a pena alguna.*

*Justificación: La veracidad de la información debe ser objeto de examen antes de la divulgación de la noticia, dado que no es justo que nadie transmita información falsa por todos los daños que se pueden derivar de ello, incluso para la seguridad pública, sin estar sometido a pena alguna. Quedará a cargo de las autoridades competentes o del Poder Judicial, si fuera el caso, el apreciar la buena o mala fe habida a la hora de la divulgación.”*

Por lo que atañe a la segunda categoría, sobre el fortalecimiento del Presidente de la República, se puede destacar el ejemplo que aparece a continuación:

#### Veto: Artículo 33 § 3º

*“Texto: Los plazos de concesión y autorización serán de 10 (diez) años en el caso de los servicios de radio- difusión sonora y de 15 (quince) años, en los de tele- visión y pueden renovarse durante periodos sucesivos e iguales, si los concesionarios hubieran cumplido todas las obligaciones legales y contractuales, mante-*

nido la misma idoneidad técnica, financiera y moral, y atendido al interés público (art. 29 X).

*Justificación: El plazo debe obedecer al interés público y atender a razones de conveniencia y de oportunidad, por lo que no ha de ser fijado a priori por la ley. Ello supondría restringir en demasía la facultad concedida al Poder Público de atender a razones superiores de orden público y de interés nacional a la hora de ampliar el plazo de la concesión o de la autorización, por lo que corresponde al prudente arbitrio del poder confesor la fijación del plazo sobre el que versa el inciso vetado.”*

### La respuesta del Congreso brasileño

En el Congreso brasileño, se abrió con una novedad la sesión del 27 de noviembre de 1962, en la que se analizarían los vetos de João Goulart al CBT. Aquel día por la mañana, se fundó la Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y de Televisión (Abert).

Hasta aquel año, los empresarios de los medios de comunicación se habían reunido en asociaciones de los diferentes estados y en un sindicato de las empresas propietarias de medios de comunicación de masas. La creación de la Abert era el reflejo de una movilización resultante de los propios debates acerca del Código y, posteriormente, en oposición a los vetos de Jango. En su conjunto, su postura era contraria al fortalecimiento de la presencia del Estado en la radiodifusión brasileña.

Entre los que se dedicaron a formar un grupo de presión contrario a los vetos del presidente se encontraban personajes destacados del panorama político (o que llegarían a serlo posteriormente), profesionales de la radio y especialistas en radiodifusión. En los dos últimos grupos, se encontraban, por ejemplo, José de Almeida Castro, Mário Ferraz Sampaio y Enéas Machado de Assis (que, a su vez, ya había participado en los debates en el Congreso brasileño como especialista

Con relación al primer grupo, la lista es larga. Antônio Abelin ya había sido concejal en Santa Maria, Rio Grande do Sul. João Calmon, representante de los Dia-

rios Asociados, no tardaría en volver a andar por los mismos pasillos del Congreso brasileño, un escenario en el que, a finales del 1962, lideró el movimiento de los empresarios: saldría elegido diputado federal y, en la década siguiente, senador de la República. Clóvis Ramalhete se convertiría en miembro del Tribunal Supremo y Nagib Chede llegaría a ser diputado.

Hicieron falta dos reuniones del Congreso para que se aprobara el Código – la segunda, el 28 de noviembre, se celebró el día siguiente a la primera. En ellas, fueron cayendo cada uno de los vetos que había puesto João Goulart, uno a uno, en una votación nominal, lo que sugiere que a los votantes no les preocupaba la mala impresión que podían causarle a la sociedad, ni la que podrían tener sus electores ante sus manifestaciones.

En resumen, la apuesta que había hecho Jango por su fuerza política en el Parlamento se había visto claramente frustrada debido a la asociación que habían establecido diversos parlamentarios y ciertos grupos empresariales. Estos últimos demostraron que contaban con una intensa capacidad de articulación a la hora de defender sus propuestas, lo que llevó a que se consolidara en tre ellos una histórica predisposición a defender privilegios colectivos.

Tras casi 45 años desde su promulgación, el Código Brasileño de Telecomunicaciones continúa vigente, aunque varios de sus artículos hayan sido revocados, entre los que se encuentran los únicos que son solo relativos a las telecomunicaciones, que ahora están ahora reguladas por medio de la Ley General de Telecomunicaciones del 1997. La manutención del antiguo código en un escenario muy diferente de aquel que existía en la época de su promulgación demuestra la resistencia de los intereses de los empresarios y su fuerza como grupo de presión – de hecho, ningún gobierno ha conseguido llevar adelante, desde aquel entonces, nuevas tentativas de regulación de la radiodifusión.

\* Investigador de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

\*\* Profesor Titular de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas (EBAPE/FGV)

## UN MIRADA DIRIGIDA A LA COBERTURA: INVESTIGANDO LAS DIFERENTES RELACIONES ENTRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA POLÍTICA

A lo largo del presente capítulo fueron aclaradas algunas de las principales relaciones entre los medios y política, especialmente en países con características político-partidarias e históricas próximas a las brasileñas.

En ese sentido, aunque adoptemos una definición minimalista de democracia – a los moldes de lo que defiende Schumpeter o Dahls, por ejemplo –, un equilibrio del escenario de disputa electoral y de disputa más ancha de poder requerir relaciones más transparentes (y debidamente reguladas) entre el mundo de la política partidaria y el mundo de las empresas de comunicación.

Los resultados obtenidos en la investigación que han llevado a cabo ANDI y la Fundación Ford demuestran que, de manera general, en la prensa se les hace caso omiso a estos temas. De la totalidad de los textos publicados durante el trienio que se ha analizado, en el 4,6% se establecen relaciones entre los medios de comunicación y la política, un porcentaje que en absoluto puede considerarse poco significativo.

Sin embargo, cerca del 60% de dicho material discute sobre las ingerencias de la política en los medios – y no lo contrario.

### El tratamiento editorial

Tal y como sucede en el caso de la cobertura sobre los medios de comunicación y la democracia, encontramos algunas peculiaridades por lo que se refiere a la atención dedicada a las relaciones que se establecen los medios y la política. Uno de los primeros elementos que llama la atención es el hecho de que – al contrario de lo que sucede con los demás temas – se ha tratado acerca de estas relaciones, sobre todo, en revistas, especialmente en *Carta Capital* (que es responsable del 65,5% de los textos presentes en semanarios en los que se discuten las relaciones entre los medios y la política).

Otro elemento destacable remite a la mayor contextualización que se le da a este asunto, cuando se lo compara con la media general: en el 44,5% de los textos se ha incluido un debate que va más allá de un contexto mínimo. Por fin, es importante destacar que el tema medios de comunicación y política presenta la segunda mayor proporción de textos con contenidos que remiten a una realidad no brasileña (el 29,2%) – lo que se vio condicionado, y mucho, por lo que sucedió en Italia durante el trienio analizado (cuando el entonces primer ministro del país era un poderoso empresario de los medios de comunicación).

SE REFIERE FUNDAMENTALMENTE A*:	
Ingerencia de la política en los medios de comunicación	31,5%
Ingerencia de los medios de comunicación en la política	25,9%
Utilización política de los medios de comunicación	18,5%
Relación de los políticos con los medios de comunicación	13,0%
Propiedad de los medios por parte de políticos y/o familiares	9,3%
Dificultades a la hora de regular a los medios debido al conflicto de intereses existente entre el ejercicio de la política y la propiedad de los medios de comunicación por parte de los políticos	1,9%

\* Del total de los textos analizados, el 4,6% aborda el tema de las relaciones que se establecen entre los medios de comunicación y la política.

## Formando imágenes

Por lo tanto, dependiendo del *lobby* montado por los empresarios y del centro de sus intereses, los medios de comunicación de masas pueden constituir uno de los principales impulsores de las democracias contemporáneas – o, si no, uno de los principales puntos de mal funcionamiento. Como decía, ya en la década de 1920, el pensador conservador Walter Lippmann: actuamos teniendo en mente no la realidad que nos rodea, sino “las imágenes que están en nuestra cabeza”. Los medios de comunicación constituyen la fuente principal de la producción de dichas imágenes y, por ello, no puede hacerse caso omiso a su impacto sobre las opciones políticas.

La atención no debe limitarse tan solo al periodismo – el área de la comunicación responsable de suministrar información factual sobre el mundo –, cuya influencia a corto plazo en los procesos políticos resulta evidente. Es importante reconocer que también poseen cierta importancia política los demás productos que difunden los medios, los cuales aparecen a menudo englobados bajo el rótulo de “entretenimiento”. Son igualmente vectores de visiones del mundo y de valores que son consumidos por el público, lo contribuye a moldear las formas mediante las que los individuos se comprenden y se sitúan en la sociedad.

Muchas de las reflexiones teóricas que se han tejido hasta ahora remiten a los medios de comunicación en general, exactamente por el hecho de entender que hay diferentes productos – como el periodismo y el entretenimiento – que componen este sistema de influencias (positivas y negativas) que actúan sobre los regímenes democráticos. Sin embargo, es innegable que en diferentes momentos se ha concentrado el debate en el tema del periodismo: primero, porque ese es uno de los públicos objetivo de la presente publicación; segundo, porque en muchos casos determinadas discusiones, como la que se refiere a la inclusión de temas en la agenda, pueden trasladarse a una reflexión sobre el entretenimiento (eso es lo que sucede en el caso de la idea de *merchandising social*) y, finalmente, porque el debate que atañe a las cuestiones más generales de contenido, especialmente a las de entretenimiento, merece una atención especial en el *Capítulo 3*.

## La autonomía del público

También resulta fundamental destacar aquí la constatación de que los individuos no son seres pasivos y, por ello, son capaces de interpretar de diferentes maneras como se les transmite la información. Sin embargo, debemos recordar que la posibilidad de que haya lecturas variadas no elimina los efectos de la selección previa de información que realizan los medios de comunicación. O sea, el público va a reinterpretar los contenidos y a aplicarles otros modelos de decodificación, pero el hecho de que el contenido sea uno, y no otro, no puede considerarse irrelevante en el resultado final.

Por lo tanto, no defendemos la existencia de dualismos primarios, como “medios omnipotentes/receptores impotentes”, ni “receptores omnipotentes/medios impotentes”. Dicha situación se agrava debido a la tendencia a la concentración de los medios de comunicación y a la falta de regulación de los contenidos, temas estos que se discutirán en los próximos capítulos. Ante la evidente relevancia política de los medios de comunicación y la elevada concentración existente en este mercado en Brasil, uno se podría imaginar que la democratización de la comunicación sería un punto relevante en la agenda política.

En general, eso no es así. Conforme hemos visto, en la muestra de textos analizada en este estudio, no más del 7% del total están relacionados, como temática central, con los medios y con aspectos que conciernen a la democracia, el poder y la política.

## Con los medios de comunicación no se discute

También se ha de mencionar aquí la preocupación básica del cientista político alemán Claus Offe: entender cómo actuaba el Estado capitalista en favor de la burguesía. Eso por mucho que sus dirigentes en general no fueran burgueses, dependieran de un electorado en el que los burgueses eran una ínfima minoría e incluso tomaran decisiones que, a corto plazo, llegaban a contrariar las preferencias expresadas por los diferentes sectores de la burguesía.

En síntesis, se puede decir que una de las respuestas a la problemática de Offe reside en el monopolio privado de las decisiones de inversión. Para existir, el Estado depende de la recogida de impuestos, que a su vez se ve condicionada por las oscilaciones de la actividad económica, la cual determinada por el nivel de inversión del sector privado. Aunque se dé una ausencia de cualquier forma de conexión entre los gobernantes y los empresarios, en la visión del estudioso alemán, el Estado capitalista está obligado a asumir como suyos los intereses de la burguesía, a fin de garantizar que haya un ambiente favorable a la manutención de niveles elevados de inversión productiva. El profesor de la UnB Luis Felipe Miguel concluye:

*Una situación similar, mutatis mutandis, ocurre en la relación de los políticos con los medios de comunicación de masas. En el mundo contemporáneo, la visibilidad pública es una condición necesaria para conseguir el éxito de cualquier proyecto político – y la misma depende en gran medida del acceso a los medios de comunicación. Atacar a los medios es una apuesta muy arriesgada y resulta más prudente asumir sus intereses fundamentales y evitar meterse con ellos.*

Una vez en el gobierno, por lo general se opta por utilizar los muchos recursos disponibles para obtener una cobertura simpática por parte de los principales medios, en vez de intentar modificar el sistema de comunicación de masas. Presupuesto estatal destinado a publicidad, concesiones de canales, financiación pública de empresas e, incluso, el acceso a información son algunos de los instrumentos de que disponen los gobiernos a la hora de negociar con los medios. Resulta menos frecuente la tentativa de apoyar a nuevos grupos dedicados, a su vez, a apoyar al gobierno, ya que esto es más susceptible de críticas: ese fue el caso, por ejemplo, de la cadena de periódicos brasileños *Última hora*, del periodista Samuel Wainer (beneficiado por préstamos de bancos oficiales, concedidos a bajo interés), que se creó para apoyar el presidente brasileño Getúlio Vargas y que desencadenó una campaña de oposición vehemente por parte de los medios dominantes.

Así, de un lado, el Estado impone un sesgo concreto – o, por lo menos, tiene a su disposición mecanismos para imponer – a la actuación de los medios de comunicación. De otro, esos no solo participan activamente en el escenario político, sino que también restringen los debates relacionados con la estructura del sector de los medios de comunicación en Brasil. En el centro de esa relación se encuentra la democracia. Por hacer reconocido que la naturaleza de los medios de comunicación en gran medida es correlativa a la consolidación y al desarrollo de los regímenes democráticos, aunque cuente con ciertos problemas, regular su estructura y sus contenidos se ha convertido en una preocupación de todos los países. Sobre esos y otros temas se debatirá en las páginas que aparecen a continuación.

## - Capítulo 2 -

# AL DESARROLLO SUPORTES

*La infraestructura de comunicaciones constituye un campo estratégico para una nación. No es una mera casualidad el que el proceso de construcción de los marcos reguladores en esta área haya sido siempre uno de los centros de la disputa entre los intereses públicos y los privados.*

*En el contexto de debate en general que atañe a las Políticas Públicas de Comunicación y a la regulación de los medios, un tema merece especial atención: la cuestión de la infraestructura. Frente a lo que se pudiera pensar en un principio, más que de un tema exclusivamente técnico o tecnológico, se trata de un debate cuyas implicaciones han de pensarse también bajo el punto de vista de la inclusión y de la exclusión social.*

*El reflexionar sobre este tema exige que se profundice en el análisis sobre el papel del Estado por lo que se refiere a la regulación del sector. De la misma forma, no es posible pensar sobre la Comunicación – tanto sobre el acceso a ella, como su promoción – sin considerarla como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas.*

*En un escenario caracterizado por los intereses del mercado, esta óptica de los derechos suele verse relegada a un segundo plano. Los estudios recientes indican que se da una tendencia a la concentración excesiva del proceso de producción y se transmisión de información en manos de un grupo reducido de actores. Bien sea en el ámbito internacional, o bien en el caso específico de Brasil, esta es una característica destacable del sector de la comunicación.*

*En las páginas siguientes, como fundamento para la lectura de los datos que resulta del análisis Medios de comunicación y políticas públicas en esta área, se ha intentado elaborar un breve repaso histórico de este proceso. Además de los aspectos ya mencionados, destacaremos ciertos temas fundamentales, como los avances tecnológicos en este ámbito y los marcos regulatorios de la infraestructura a nivel nacional e internacional, así como las peculiaridades del contexto brasileño.*

La actividad de los medios de comunicación de masas siempre ha estado relacionada con el desarrollo tecnológico. Los papiros egipcios, la prensa de Gutenberg, la radio, la televisión e Internet son algunos de los ejemplos que servirían para demostrar que las mejoras técnicas no resultan en absoluto neutras ni imparciales, sino que producen impactos directos – sociales, culturales, políticos y económicos – en el contexto de una sociedad determinada. Como veremos a lo largo de este capítulo, la infraestructura que les sirve de soporte a los medios y los contenidos que producen y que se transmiten a través de ellos constituyen dos elementos que se superponen – aunque sean distintos – sobre el debate relativo a las políticas públicas de comunicación.

Haciendo una analogía con los instrumentos de la informática, podríamos afirmar que la infraestructura representa el *hardware* – o sea, el equipo o soporte físico – que se necesita para que se exhiban o ejecuten los contenidos (*software*). En este caso, más que implicar tan solo cuestiones de tipo técnico, como las frecuencias del espectro electromagnético y las nuevas tecnologías, la discusión sobre el *hardware* de la comunicación implica también aspectos políticos y económicos, tales como la existencia o no de concentración de la propiedad y los modelos de constitución del capital de las empresas de los medios de comunicación.

En un contexto como este, se hace necesario destacar que, lejos de pretender constituir categorías en forma de compartimentos estancos a la hora de analizar el complejo panorama de las políticas de comunicación, lo que se propone la presente publicación es indicar las principales especificidades de los mecanismos reguladores de la infraestructura (centro de este capítulo) y de los contenidos (*tema abordado en el Capítulo 3*), además de estudiar las interfaces existentes entre los mismos.

Sin embargo, antes de entrar directamente en el asunto que trataremos en este capítulo, ha de recordarse que no es de ahora el hecho de que el Estado decida establecer regulaciones sobre la actividad privada y que tampoco se limita al campo de las comunicaciones.

Ciertos elementos, como por ejemplo la estandarización de pesos y medidas, los impuestos o las leyes laborales, componen los marcos regulatorios diseñados por los Estados Nacionales durante los últimos siglos y rigen directamente actividades de lo más diverso, entre aquellas que lleva a cabo el sector privado. Tampoco se pueden ver como novedades otras empresas reguladoras más específicas; la primera agencia reguladora de la que se tiene noticia es la Interstate Commerce Commission, en los Estados Unidos, fundada en 1887. Décadas más tarde, en los años 1930, durante el régimen del New Deal, bajo el mando del presidente Franklin D. Roosevelt, se crearon innumerables agencias reguladoras de sectores específicos, entre las que se encuentra la Federal Communications Commission (FCC), responsable de la regulación de las comunicaciones.

Como se verá, la construcción de un ambiente regulador para los innumerables tipos de actividades económicas ha venido siendo una constante en la relación entre el Estado y las empresas, sobre todo con aquellas que presentan unas características determinadas, relacionadas directamente con las denominadas fallas del mercado (se trata de los monopolios u oligopolios y están dotadas de un diferencial de poder, etc.), como quedará claro más adelante.

### La complejidad está en la agenda

En el campo de las Ciencias Políticas, una conocida teoría afirma que la sociedad es soberana – o, según la terminología de los teóricos, la “principal” – y el Estado es su agente. Ello significa que, en las democracias representativas, la sociedad se convierte en el soberano último de todo aquello que el Estado

permite o prohíbe, concede o cancela, reglamenta o desreglamenta. Por medio de los procesos electorales, como hemos discutido en el capítulo anterior, los ciudadanos y ciudadanas electores delegan en los representantes elegidos la tarea de llevar los “negocios” públicos, dentro del parámetro que conforman la Constitución y las leyes.

En dicho diálogo entre la sociedad y el Estado, se define un conjunto de reglas – simples o complejas – para organizar la vida pública, a partir de mecanismos por medio de los que se relacionan los individuos y las instituciones. Tomemos por caso la recaudación de impuestos: la sociedad autoriza al Estado a establecer un sistema que la tasa a sí misma con el fin de que consigan funcionar los entes estatales – visto que se considera importante el que existan. En ese caso, los políticos elegidos producen las leyes que definen el sistema de tributación y autorizan a uno de los órganos estatales – en Brasil, a Hacienda – a poner en práctica el cobro a la sociedad. De esa forma, entre el Estado y la sociedad, por lo que concierne a la tributación, se encuentran, en una visión simplificada, la legislación, los empleados y la estructura de Hacienda.

No obstante, por lo que atañe al sistema de comunicaciones, la cuestión es un poco más complicada. Son muchos los agentes que participan en los diferentes procesos que van desde la producción hasta la recepción de los contenidos transmitidos por los medios. Existe todo un sistema gubernamental centrado en este ámbito – que comparten entes estatales distintos y, a menudo, independientes (como el Tribunal Supremo y el Congreso, por ejemplo). También están los empresarios del sector, los trabajadores y las diferentes asociaciones relacionadas con el área de actuación de los medios de comunicación, entre otros agentes.

Ni siquiera la propia sociedad se configura como un cuerpo homogéneo porque va más allá de los electores y los espectadores. De manera general, está compuesta, por ejemplo, por organizaciones sociales e instituciones de estudio e investigación que también pueden interferir en la compleja red estatal-privada que constituye el sector de las comunicaciones.

### **Cuestionamientos relevantes**

Ante estas reflexiones, resulta significativo que se aclare que, aunque se vea marcado por complejidades ya desde su propia formación, se puede regular el sistema de comunicaciones de la misma forma que se hace en otros sectores estratégicos para la sociedad. O sea, tal sistema no debe excluirse, obligatoriamente, de un proceso regulador amplio. En este sentido, se ha de profundizar en la investigación sobre qué razones hacen, al fin y al cabo, que las democracias representativas, tal como las conocemos hoy en día, le dediquen una atención especial a la regulación de las comunicaciones.

Desde el punto de vista teórico y del debate sobre la democracia, ya se han dado algunas respuestas a este cuestionamiento en el capítulo anterior. Sin embargo, un conjunto añadido de planteamientos puede ayudar a ver con más claridad el escenario en el que nos movemos. Uno de ellos consistiría en revelar con qué grado de impacto en la sociedad cuenta este complejo sistema de comunicaciones, desde todos los puntos de vista. A medida que aumentan estos supuestos impactos, también tiende a crecer el interés de la sociedad soberana (o “principal”) a la hora de exigirles a sus representantes (o “agentes”) que hagan algo para que se eviten las potenciales influencias negativas.

Por otro lado, también parece bastante razonable el imaginar que cualquier sector de la economía que sea regulado por el Estado no se someterá de forma pasiva al proceso de regulación. Podrá llegar a conseguir un éxito mayor o menor en sus



reivindicaciones, pero seguro que las hará – casi siempre, en el sentido de asegurarse de que la regulación resulte lo menos perjudicial posible a sus intereses (esto es, un marco legal que no implique un aumento de costos ni una disminución de beneficios). Llevada al extremo, interesa a esta discusión que se evalúe la capacidad potencial con que cuenta el sistema de comunicaciones a la hora de evitar acatar las reglamentaciones que la sociedad desea que se cumplan. Ello ha de incluir necesariamente un análisis de los recursos con los que juega a la hora de influenciar a la sociedad, a fin de que ella misma deje de aspirar a que haya algún tipo de reglamentación.

En suma, una cuestión fundamental en la época contemporánea es: ¿qué poder tiene el sistema de comunicaciones a la hora de modificar las preferencias de la sociedad y las de los propios gobernantes? En el fondo, la necesidad o no de regular cualquier sector y la intensidad de esta regulación se ven condicionadas por la respuesta a esta pregunta. Cuanto mayor sea el poder de determinado segmento, mayor es la necesidad de un sistema regulador. En este caso, estamos refiriéndonos tanto a los sistemas que pone en práctica el Estado, como también a los que desarrollan directamente la sociedad y las propias empresas, por medio de modelos autorreguladores, como las iniciativas de Responsabilidad Social Empresarial.

En el contexto específico de los medios de comunicación, ese poder potencial de interferencia puede manifestarse de diversas formas: desde un aumento exagerado en el pago mensual por el uso del sistema de televisión por cable, pasando por la divulgación de una falsa entrevista con un grupo criminal, hasta llegar a la influencia sobre la elección de un presidente del gobierno determinado. Es bien cierto que, para cada manifestación equivocada del poder de los medios de comunicación que se quiere evitar – o para cada acción deseada que se procura incentivar –, necesitan instituirse diferentes instrumentos reguladores.

### La información es poder

La idea de poder tiene una gran relevancia a la hora de entender los movimientos embrionarios que les han dado forma a las sucesivas regulaciones de la comunicación a lo largo de los últimos siglos. Resulta fundamental que se tenga en cuenta que a los agentes que cuentan con la posibilidad – sea política, militar, cultural, económica, etc. – de ejercer cualquier tipo de control sobre determinados miembros o sectores de la sociedad no les ha dado vergüenza hacerlo siempre que se han sentido amenazados en sus posiciones.

El comprender de esta manera las relaciones de poder que se establecen en el seno de la sociedad ayuda a aclarar los motivos por los que los medios de comunicación siempre se han encontrado – ya desde la Antigüedad – bajo la mirada atenta de los centros de poder político. Esto es lo que explica el profesor de sociología de la Universidad de Princeton y ganador del Premio Pulitzer, Paul Starr, en su obra *The Creation of the Media*:

*Los medios de comunicación mantienen una relación tan directa con el ejercicio del poder que se vuelve imposible entender su desarrollo sin que se tenga muy en cuenta la Política, no simplemente con relación al uso que se hace de los medios, sino a las elecciones constitutivas que se realizan acerca de los medios.*

Según la definición de Starr, tales “elecciones constitutivas” guardan relación con aquellas decisiones que “crean el ambiente material e institucional de los diferentes campos de la actividad humana”. En su estudio, este profesor relata como, a lo largo de la historia, las organizaciones políticas se han ocupado de interferir en los medios de producción de información y conocimiento. En este sentido, la famosa idea de que “la información es poder” contribuye a que se comprenda

también por qué los medios, desde sus primordios, han sido objeto de regulaciones por parte de los agentes políticos.

Por otro lado, otra idea que también resulta importante a la hora de entender el escenario actual de los medios de comunicación está relacionada con lo que el economista Douglas North, ganador del Premio Nóbel de Economía, denominó *path dependence* – un concepto que podría traducirse como “dependencia de la historia”. O sea, las características que en la contemporaneidad presenta determinado sistema – sean los medios o toda una nación, por ejemplo – dependen directamente de las elecciones institucionales y de los caminos trazados en el pasado. Como defiende el profesor Paul Starr:

*Las leyes y regulaciones suelen resultar tenaces porque las burocracias y las organizaciones privadas están construidas sobre las bases de sus presupuestos y desarrollan un interés en perpetuarse. (...) En los momentos de cambio, una cuestión que se suele plantear es, si es el caso, cómo traducirá el Estado las reglas y políticas que se refieren a un medio antiguo a reglas y políticas destinadas a uno nuevo.*

Ante tales análisis, resulta evidente que el entender los marcos reguladores que están vigentes hoy en día implica comprender, aunque sea por encima, la historia de la regulación de los medios de comunicación.

### Los mecanismos reguladores

Las diferentes formas de concebirse el sector de la comunicación – suministrador de información periodística, suministrador exclusivo de entretenimiento o concesionario de un servicio público de un punto a otro (como es el caso del telégrafo o de la telefonía) – han llevado, a lo largo del tiempo, a la existencia de un conjunto diferenciado de modelos reguladores. En este sentido, se da una diversidad de mecanismos que pueden ser utilizados para organizar las acciones de los agentes políticos con relación a los medios de comunicación.

Por lo que concierne a la infraestructura, puede considerarse a las regulaciones del espectro electromagnético, de los diferentes formatos de los medios o de la convergencia de tales formatos como posibles medios de establecer un control público. Pero hay otras formas, muchas de ellas aún usadas en diferentes países: el cobro de impuestos, la política contra los *trust*, el costo del papel o la formación de centros de investigación en tecnología de las comunicaciones, por ejemplo.

Véase, como ilustración, que la consolidación de una prensa diaria tan solo se ha hecho posible gracias al desarrollo de otro componente fundamental de las comunicaciones: correos. De la misma manera, el telégrafo y, más tarde, la telefonía han permitido el fortalecimiento de un periodismo que destacara, con la agilidad necesaria, otros temas más allá de los locales. En realidad, el centro de esta discusión consiste en percibir, conforme ya se ha dicho, que las decisiones del pasado influyen en la manera como se configura el presente.

Así, el Estado puede fomentar el desarrollo de las comunicaciones o retrasarlo, dependiendo de los intereses en juego; puede ampliar el abanico de posibilidades de los agentes del sistema o reducirlo; puede actuar directamente, convirtiéndose en uno más de los agentes comunicadores; o puede transferir responsabilidades, actuando únicamente como un observador del mercado. Como se debe imaginar, se puede identificar a esos variados formatos de actuación en el proceso de formación de los medios a lo largo de los siglos en diferentes países.

## CAMINOS HISTÓRICOS

No es de reciente aparición en la historia la idea de que la información y el conocimiento – que son, en teoría, los principales capitales generados por los medios de comunicación – pueden ser privatizados y, por lo tanto, controlados de la misma forma que ocurre con el derecho a la propiedad. Como nos recuerda el profesor de historia de la cultura de la Universidad de Cambridge, Peter Burke, en su libro *Una historia social del conocimiento*, “la idea de comercializar el conocimiento, por ejemplo, es como mínimo tan antigua como la crítica de Platón a los sofistas por esta práctica. La idea del conocimiento como propiedad (*possessio*) la formuló Cicerón”. Según Burke, la primera ley de patentes se aprobó en Venecia en el año 1474 y, en 1709, una ley de Derechos de Autor ya estaba en vigor en el Reino Unido.

Podríamos recordar también que, desde que Guttemberg introdujo la imprenta en el continente europeo, los representantes de la monarquía y de la Iglesia, para limitarnos a los dos agentes más destacados de aquella época, ya estaban alerta con relación a las posibilidades – positivas y negativas – de este nuevo medio.

En el siglo XV, como recuerda Burke, el principal periódico francés era estatal. Por su parte, el profesor Paul Starr relata que, en 1538, el rey Enrique VIII determinó que los libros solamente podrían publicarse en Inglaterra en caso de que las editoras tuvieran un permiso del gobierno. Por detrás de esas decisiones, se encontraba la intención de los dueños del poder de controlar los nuevos medios de producción y distribución de información. Para ello, aunque los gobiernos europeos de aquel entonces todavía contaran con la posesión de dichos instrumentos de comunicación, se empezó a adoptar la estrategia de la centralización de su propiedad en manos de unos pocos.

En varios países, las compañías de impresión tenían obligatoriamente que tener sede en las capitales. Lo elevado del costo de la producción (maquinaria, papel, etc.) no permitía una rápida pluralización de la propiedad en este sector, lo que fomentó, con ayuda del Estado, la existencia de monopolios y oligopolios privados, en función de intereses políticos<sup>1</sup>. Además, el intenso control que existía en aquel entonces con relación a los contenidos impresos acabó dando lugar a un mercado paralelo de manuscritos. Tal hecho por sí solo indica que los problemas de propiedad que existen hoy en día – y también algunas de las soluciones, como la constitución de unos medios alternativos – no son inéditos en absoluto.

En un contexto de este tipo, queda claro que el establecer los derechos de propiedad empezó a convertirse en un instrumento importante para controlar un sector determinado. En el caso de los medios de comunicación, un modelo en el que la propiedad de los medios sea completamente estatal puede, por ejemplo, dificultar que se hagan públicos mensajes contrarios a los que cuentan momentáneamente con el poder político. De la misma forma, podemos hablar de otros modelos posibles: un sistema totalmente liberal, en el que no se aplique ninguna regulación; un sistema autoritario, en el que el Estado no tiene necesariamente la propiedad, pero en el que controla con mano dura a los actores; y una economía de mercado regulada, en la que la propiedad sea privada, aunque sea el Estado el que establezca, dentro de parámetros constitucionales, reglas y sistemas comunes aplicables los diversos actores.

### El uso del espectro electromagnético

Hasta finales del siglo XIX, las iniciativas destinadas a reglamentar la comunicación se restringían a los medios de comunicación impresos, el principal medio de circulación

1. El florecimiento del capitalismo y, por lo tanto, de empresas privadas de diversos ámbitos garantizó también la consolidación del mercado de anunciantes, lo que hizo que disminuyera, y mucho, la dependencia que tenía la prensa en sus primeros momentos de vida con relación a los Estados

rápida de información. Sin embargo, con la llegada de la radio, una nueva cuestión mereció la atención de los actores políticos: el uso del espectro electromagnético. En 1906, una conferencia internacional culminó con el primer International Wireless Agreement (Acuerdo Internacional sobre Radiofrecuencia). De acuerdo con el profesor Starr, las constantes interferencias en las frecuencias – provocadas por la ausencia de regulación y por el uso concomitante de las ondas de radio por militares, compañías privadas y radioaficionados – comenzaron a volverse un motivo de preocupación importante.

Durante la Primera Guerra Mundial, y principalmente a partir de los años 1920, se fueron dando nuevos pasos en lo que concierne a la calidad de las transmisiones por radio. En los EE.UU, en la década de 1940, este medio ya había superado a la prensa escrita como el principal medio de información. Así, tanto allá como en Europa, los que tomaban las decisiones públicas tuvieron que definir más claramente los derechos de propiedad del espectro electromagnético. Tales decisiones impactarían directamente sobre todo el sistema mediático construido a partir de las décadas siguientes.

En el caso de los países europeos, a mediados del siglo XX empezaron a adoptarse dos formas de propiedad pública del espectro – contando por lo general con impuestos y tasas para financiar el sector. En el modelo que se escogió en Francia, que podría denominarse estatal, la concesión de las frecuencias quedaba a cargo del propio gobierno y la decisión sobre quiénes tendrían derecho a usarlas correspondía al grupo político que hubiera sido elegido en aquel momento. En Inglaterra, por su lado, un organismo público independiente – la BBC – pasó a ser responsable de la gestión del espectro.

También se desarrollaron otros modelos. Canadá ya había optado, en aquel entonces, por establecer un sistema híbrido – en el que el uso del espectro electromagnético lo compartían de manera prácticamente ecuaníme el gobierno y el sector privado. Los Estados Unidos, por el contrario, optaron por una innovación: el *trusteeship model* – un formato en el que el Estado les confía a las empresas el uso del espectro, a partir de concesiones públicas. Los estadounidenses podrían haber establecido un sistema de subasta de bandas del espectro, cuyo derecho de posesión pasaría a ser, entonces, de los que pagaran el mayor precio. No obstante, prefirieron crear un sistema operado, casi totalmente, por el sector privado correspondiéndole al Estado solamente el papel de coordinar al organismo regulador responsable de conceder las frecuencias.

En los EE.UU, la primera legislación que regula la radiodifusión está fechada en 1912. Sin embargo, solamente con una nueva ley, en 1927, el gobierno de aquel país inauguró su agencia reguladora – la Federal Radio Commission (FRC) –, que se dedicaría a partir de entonces a cuidar de la concesión de permisos. El proceso de elaboración de la ley de 1927 fue bastante interesante y contó con cuatro conferencias nacionales para debatir sobre el tema. Algunos años más tarde, en 1934, un nuevo texto legal – el Communications Act – le transfirió la actividad de regulación (inclusive la telefonía y el telégrafo) a la Federal Communications Commission, un organismo que sustituyó a la FRC y que, aún hoy día, es la responsable de esa tarea, como veremos más adelante.

### Permanencias históricas

Un estudio llevado a cabo por Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, del Banco Mundial, y Andrei Shleifer, de la Universidad de Harvard, sobre la propiedad de los medios de comunicación – televisión y periódicos – en 97 países muestra que, en la actualidad, los sistemas de propiedad siguen todavía la división que se introdujo hace siete décadas: propiedad de los Estados o propiedad privada. Según estos investigadores, la configuración que se encuentra en este sector permite prever, incluso, algunas de las características políticas más generales de cada país:

*Una vez establecido el porcentaje de la propiedad estatal de los medios de comunicación, nos preguntamos, primero: ¿en qué países es mayor la propiedad*

*gubernamental de los medios? Hemos encontrado que lo es en los países más pobres, que tienen un número más alto de regímenes autocráticos y una elevada participación de propiedad estatal en la economía como un todo. Esos resultados ponen en duda la proposición de que la propiedad estatal de los medios sirve para fines benevolentes.*

Ha de destacarse que las naciones de Europa Occidental destacan como un elemento que complica el análisis – un punto fuera de la curva. La opción de esos países a principios del crecimiento de la radiodifusión por unos medios fuertemente públicos, aunque no sean gubernamentales, lleva la correlación público/privado a niveles bastante distintos de los que se encuentran en América – al mismo tiempo que igualmente distantes de la elevadísima propiedad estatal que se constata en África, Asia y Oriente Medio (regiones a las que se refiere el comentario de los autores del párrafo anterior).

Del mismo modo, la definición de los sistemas nacionales de comunicación también sufre una influencia de los acuerdos internacionales. Es lo que afirma el profesor de sociología de la Universidad de Princeton, Paul Starr, en *The Creation of the Media*:

*Cuanto más amarrada está una sociedad dada a la economía mundial, más probable es que surjan movimientos constitutivos [de las comunicaciones] a partir de cambios en los regímenes internacionales de comunicación – esto es, de las políticas institucionalizadas en diferentes acuerdos internacionales, tales como aquellos que gobiernan el sistema de propiedad intelectual, de telecomunicaciones y el espectro electromagnético.*

Los primeros marcos internacionales del sector de telecomunicaciones empezaron a elaborarse a partir de mediados del siglo XIX. En 1865, se firmó el primer acuerdo internacional para operar los telégrafos; en 1885, para la telefonía; y, en 1906, la actividad de radio empezó a regirse mediante normas mundiales. Algunas décadas después, en 1932, la Unión Telegráfica Internacional, tras una reunión en la que participaron varias naciones y que se celebró en Madrid, España, se transformó en la Unión Internacional de Telecomunicaciones y pasó a abarcar los diferentes temas correlacionados con este sector.

Otro texto internacional relevante en este contexto es la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, que, en 1948, consolidó, en su artículo 19, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, aspectos fundamentales para las comunicaciones (*véase íntegramente este artículo en la página 05*). Posteriormente, se vería destacada en innumerables convenciones, pactos y tratados la relevancia de dichos temas. En muchos de estos documentos, no solo aparecen mencionados los medios de comunicación, sino que también se los considera una institución básica a la hora de garantizar la democracia y el desarrollo.

## La BBC

En 1922, los fabricantes de radios británicos presionaron a las autoridades para que estimularan un sistema de radiodifusión más general, con el fin de aumentar las ventas de estos aparatos. Bajo la regulación del sistema de Correos, se invitó a los fabricantes a que formaran un monopolio para emitir contenidos, por medio de la Radio. Se había creado así la British Broadcasting Company (BBC), financiada con presupuestos públicos y subordinada a Correos, aunque fuera un monopolio privado. En 1927, el gobierno británico estatizó este organismo, que empezó a denominarse British Broadcasting Corporation y que se convirtió en un ente independiente del control gubernamental.

**RELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE LA AUDIENCIA DE LA TELEVISIÓN Y EL TIPO DE PROPIEDAD**

Región	Propiedad estatal	Propiedad privada
África	85%	15%
Américas	11%	85%
Asia y Pacífico	70%	30%
Oriente Medio y África del Norte	94%	6%
Europa Central y del Este	53%	46%
Europa Occidental	55%	45%

*Fuente: Estudio realizado por Simeon Djankov, Caralee McLiesh, Tatiana Nenova, del Banco Mundial, y Andrei Shleifer de la Universidad de Harvard (los datos se refieren al periodo de 1999 a 2000 y la investigación se publicó en junio de 2001).*

## UN MUNDO Y MUCHAS VOCES

Un momento histórico fundamental en el debate internacional lo constituye, en efecto, el informe final de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación, de la Unesco – publicado en 1980 y titulado oficialmente *Un mundo y muchas voces*. Este documento, elaborado con la participación de eminentes investigadores de 16 nacionalidades, presenta una inteligente radiografía del panorama de la comunicación mundial e indica ya preocupaciones en cuanto a los impactos de las tecnologías de la información en el contexto socioeconómico y cultural, así como las tendencias a la concentración de la propiedad.

Las conclusiones que se indican en el texto – que terminó conocido como *Informe MacBride*, en una alusión al entonces presidente de la Comisión Internacional, el jurista y premio Nóbel de la Paz Sean MacBride – no constituían en absoluto un consenso entre los diferentes países, principalmente por el hecho de que se indicaba la importancia de debatir sobre los aspectos políticos y la dimensión pública de los medios de comunicación. Estados Unidos e Inglaterra, por ejemplo, no ratificaron este documento de la Unesco y, a modo de represalia, suspendieron la colaboración financiera con dicha institución. Según el estudioso de la comunicación Emile G. McAnany, de la Universidad de Texas (EE.UU), en la misma época en la que se publicó el Informe MacBride, los países centrales – especialmente EE.UU y Japón, pero también Francia y Alemania – consideraban la exportación de bienes y servicios de comunicación, como también de nuevas tecnologías, actividades estratégicas para el crecimiento de sus respectivas economías.

Aún hoy en día, los investigadores del área afirman que están vigentes los análisis, las reflexiones y sugerencias que indica el Informe con relación a la realidad de los medios de comunicación en el mundo contemporáneo. Amadou-Mahtar M'Bow – ex director general de la Unesco – escribe en la introducción al documento:

*Pero esas son tan solo algunas de las virtualidades de una época en la que se puede hacer tanto lo mejor como lo peor. Esas virtualidades solo se harán efectivas en la medida en que se resista a la tentación de poner a los medios de comunicación de masas a servicio de intereses limitados y de transformarlos en nuevos instrumentos de poder, lo que justificaría atentados contra la dignidad humana y agravaría las desigualdades que ya existen entre las diferentes naciones y dentro de cada una de ellas. Eso también dependerá de en qué medida se intente impedir que las tendencias a la concentración de los grandes medios de información reduzcan cada vez más el campo de la comunicación interpersonal y acaben destruyendo la multiplicidad de vías, tradicionales o modernas, por medio de las que cada individuo puede ejercer su derecho a la libertad de expresión.*

### Política y desarrollo

En su radiografía sobre la situación de la comunicación en el planeta, el Informe pone en un primer plano la cuestión política. Como enfatizó el presidente de la Comisión Internacional, Sean MacBride, la interconexión entre los problemas fundamentales de la comunicación y las estructuras socioeconómicas y culturales explicaría “el carácter altamente político de que se revisten definitiva e inevitablemente los problemas de comunicación, del que se deriva su importancia primordial en los planos nacional e internacional”. En otro momento, se afirma explícitamente en el Informe:

*No es posible entender la comunicación, considerada globalmente, si omitimos sus dimensiones políticas. La política – en el sentido noble de la palabra – no puede dissociarse de la comunicación.*

Los firmantes del documento también manifestaban su preocupación en cuanto al posible impacto de las nuevas tecnologías en un contexto como este, al tiempo que

destacaban la posibilidad de que pudieran provocar una mayor rigidez del sistema de comunicaciones y aumentar posibles defectos o fallos de funcionamiento:

*Al establecer redes cada vez más poderosas, homogéneas y centralizadas, se corre el peligro de acentuar la centralización de las fuentes sociales de comunicación, de fortalecer con ello las desigualdades y los desequilibrios y de aumentar el sentimiento de irresponsabilidad y de impotencia de los individuos y de la colectividad.*

En el texto de la Unesco, se reconocía también que las cuestiones relacionadas con la infraestructura tenían que tratarse como elementos fundamentales a la hora de elaborar cualquier política en el área de la comunicación. Los factores a ser considerados deberían incluir tanto los canales para transmitir los mensajes, como los medios creados para producirlos. Según la concepción que defiende este organismo internacional, el proceso de regulación de las comunicaciones de un país determinado estaría relacionado directamente con sus objetivos y políticas de desarrollo, visto que esa es un área de gran importancia estratégica.

Tal relevancia resulta aún más evidente cuando se percibe que, por lo general, la constitución de la infraestructura necesaria para poner en marcha los medios de comunicación exige importantes inversiones estatales – principalmente, la que está relacionada con la radiodifusión, la telefonía y otros sistemas de transmisión de datos. En los países periféricos, la acción del Estado en esa área todavía tiene una importancia mayor, de acuerdo con la Unesco: muy a menudo se trata del principal agente por lo que se refiere a la creación de la infraestructura necesaria bien sea en función de la carencia de recursos oriundos del sector empresarial en lo que respecta a las inversiones, o bien por cuestiones ideológicas.

### **La comunicación desde el punto de vista de los negocios**

No obstante, desde que se elaboró el *Informe MacBride* hasta años más recientes, nuevos contextos han comenzado a definir la agenda del sector de comunicaciones, incluso en los países en vías de desarrollo. La Organización Mundial de Comercio (OMC) – que empezó sus actividades en 1995, sustituyendo al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT) – modificó sustancialmente la realidad del comercio internacional. Con relación a nuestro debate, introdujo una nueva perspectiva, según la cual la radiodifusión debería considerarse un servicio lo que la eximiría en gran medida, de las especificidades estratégicas que se le habían asignado históricamente.

Al contrario de lo que hizo la Unesco – que en muchos casos, al ser un organismo destinado a la educación y la cultura, se vio en la necesidad de entablar un conflicto con las organizaciones de los medios de comunicación y con algunos estados nacionales la OMC se ganó la simpatía del sector privado al defender que las comunicaciones tendrían que someterse a la lógica del mercado. Como afirma el profesor jubilado de la UnB y especialista en este sector, Venício A. de Lima, en su artículo “Globalización y políticas públicas en Brasil”, este nuevo contexto se caracteriza en gran medida por una creciente importancia concedida a los *global players* – empresas transnacionales – y por la consecuente presión, principalmente sobre las naciones en desarrollo, para la apertura de ese lucrativo mercado.

Por lo tanto, desde esa perspectiva queda claro que los medios, más que un agente aislado en el contexto de la globalización, son uno de los operadores de este proceso – sea propagando valores y acelerando los cambios, sea intensificándolo directamente, en función del movimiento de fusión de grupos de comunicación, lo que lleva a la formación de megaempresas en este ámbito. Así, no ha de extrañar el hecho de que los mecanismos de regulación de la propiedad de los medios de comunicación formen parte de las negociaciones regionales y mundiales de comercio en particular con la aparición de foros globales de negocios, como la propia OMC.

Por ello, las iniciativas y los intereses de la agenda de los grandes grupos de comunicación comenzarían a tener un enorme peso político. No se ha de olvidar que, ante el declive de la industria tradicional, las que se dirigían a los bienes culturales se han convertido en una fuente primaria de lucros corporativos. Para hacerse una idea de la intensa articulación política que sustenta los intereses de los gigantes de la comunicación, basta recordar que la OMC ha empezado a supervisar directamente las iniciativas de liberalización de los negocios audiovisuales, de privatización de las telecomunicaciones y de apertura de los mercados de prensa de todo el mundo.

### Una visión pro privatización

En este contexto fue donde, en septiembre del 2003, durante el encuentro de la Organización Mundial de Comercio en Cancún, México, los representantes de negocios estadounidenses propusieron la expansión del poder de la OMC sobre los medios de comunicación y la cultura. Los Estados Unidos defendían que los Servicios de Comunicación y Audiovisuales – sector en el que se incluyen el cine, la radio, la televisión, el vídeo y las producciones musicales, además de los servicios de distribución de los medios, como satélite y cable – deberían someterse a las reglas del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios. Sin embargo, en opinión de la CRIS, organización no gubernamental creada en el 2001 con el objetivo de debatir sobre el derecho a la comunicación, esta propuesta se sobreponía al proceso democrático. Si fuera adoptada, debilitaría las leyes nacionales y acabaría con regulaciones de interés público por todo el mundo, puesto que llevaría a la formación de mecanismos comerciales que favorecerían la privatización, por medio de la venta de todos los servicios públicos.

Sin embargo, esta tentativa de que los negocios relacionados con el universo de los medios quedaran vinculados a la órbita de la poderosa OMC se encontró con la resistencia que ofrecieron algunos países, entre los que se destacó Francia. La inclusión de los Servicios de Comunicación y Audiovisuales en el Acuerdo General terminó no teniendo lugar, dado que las naciones contrarias a dichas medidas lucharon para que los medios de comunicación permanecieran en el ámbito de la “excepción cultural”, lo que era una posibilidad también prevista en el acuerdo.

Pero, aunque la OMC no haya conseguido incluir a los medios en la negociación, al aumentar el significado económico de la propiedad intelectual, el sistema global de administración en esta área ha terminado dejando de privilegiar las dimensiones del interés moral y público, y ha empezado a enfatizar, cada vez más, los intereses privados de los que poseen esta propiedad. “Hoy en día, esos dueños ya no son autores ni compositores individuales que crean productos culturales, sino corporaciones transnacionales productoras culturales”, indica el investigador holandés Cees J. Hamelink.

No podríamos dejar de mencionar el papel desempeñado por la Unión Europea. La necesidad de uniformizar en esa región, en la medida de lo posible, las regulaciones y los modelos relativos a temas de lo más diversos – entre los que están las comunicaciones – generó una serie de desafíos para los países europeos. En este sentido, los marcos regulatorios elaborados por la Comisión Europea constituyen un tema importante a la hora de plantearse la discusión sobre las Políticas Públicas de Comunicación. Más que eso, las reflexiones en el ámbito de la Unión Europea permiten, en muchos temas – incluido este –, llegar a un nivel más elevado de debates y, así, de políticas diseñadas y puestas en práctica de manera efectiva. Al contrario de lo que suele ocurrir muy a menudo en el espacio nacional, las presiones de las empresas sobre las decisiones de la Comisión acaban teniendo menos poder lo que deja espacio a exigencias más austeras.



## LAS LÓGICAS DE LA REGULACIÓN

*A compreensão sobre o processo de constituição dos diferentes modelos regulatórios da mídia contribui para iluminar os possíveis mecanismos públicos a serem adotados pelo Brasil na atividade de regulação da infra-estrutura*

El escenario de cambios con relación al nivel de intervención del Estado en el sector de comunicaciones – en especial a principios de los años 1980 – también es un rescoldo de un contexto más amplio de transformaciones. Tales acontecimientos se ven operados en medio al paso del modelo bautizado como Estado del Bienestar – que se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial y cuya característica principal consiste en atender diversos derechos sociales de los ciudadanos – a la visión de Estado Mínimo, que defiende la reducción de los costos de mantener el aparato estatal, así como los gastos e inversiones sociales. Siguiendo esta segunda lógica – que se ha denominado neoliberal –, el Estado pasa a tener un nivel reducido de intervención económica, tanto por lo que respecta a la producción de bienes y servicios como a la regulación de las relaciones económicas, en el sentido de lo que propusieron idealizadamente las administraciones de Ronald Reagan, en los Estados Unidos, y de Margaret Thatcher, en Inglaterra.

Ante un nuevo contexto ideológico, se refuerza la idea de que los agentes del mercado serían los más eficientes a la hora de promover el desarrollo de la economía y, en consecuencia, el bienestar de la sociedad. En las naciones del entonces llamado Tercer Mundo, los países ricos proponían que se fomentaran las actividades empresariales, para que estas, por medio del capital obtenido, fueran capaces de hacerse cargo de atender la demanda de productos y servicios por parte de la sociedad, antes producidos y entregados por el Estado. Ello presupone, por ejemplo, el paso de las empresas antes operadas por el Poder Público al comando de la iniciativa privada, principalmente de las corporaciones con sede en las naciones desarrolladas.

A pesar de la hegemonía, durante las últimas décadas, de la idea de un Estado Mínimo, no hay duda de que, en el campo de la infraestructura de la comunicación, la actuación estatal sigue teniendo un papel fundamental. En un contexto como este, resulta necesario tanto demarcar la libertad de acción de las entidades públicas y privadas del sector, como para organizar el contexto económico y operacional en el que actúan. También tiene su importancia en la regulación de los contenidos transmitidos por los medios de comunicación, tema este que será abordado en el próximo capítulo del presente documento.

### Los papeles del Estado

Existen diferentes formas de actuación del poder público en el proceso de regulación de las actividades relacionadas con la infraestructura y los servicios de información y comunicaciones. Actuando por medio de planes, estrategias, prioridades y fomentando inversiones públicas y privadas, el Estado puede asumir posturas diversas y simultáneas, en función del contexto económico, político y tecnológico:

1. *Estado Propietario* – pone a disposición de la población espacios como bibliotecas y centros de documentación; se ocupa de gestionar el espectro electromagnético – considerado internacionalmente un bien público que ha de ser administrado – y posee emisoras de radio y televisión, explotadas directamente por organismos estatales específicos.

2. *Estado Promotor* – formula y pone en práctica las políticas, los planes y las estrategias públicas para el desarrollo del sector. Además, realiza inversiones en infraestructura y concede incentivos y subvenciones.
3. *Estado Regulador* – fija reglas de instalación y de operación de la infraestructura y los servicios, con la intención de que desaparezcan los desequilibrios y las incertidumbres perniciosas para las inversiones y la actuación empresarial, así como para la actuación de las organizaciones públicas.

No obstante, esta no constituye una categorización de las formas de actuación estatal en forma de compartimentos estancos. Entre los dos extremos mencionados antes – Estado Propietario y Estado Regulador – hay diversas gradaciones posibles, como se comprueba en el propio contexto histórico descrito anteriormente y en el análisis del escenario actual. Así, en África, por ejemplo, existen países en los que incluso los medios impresos son propiedad del estado. Por otro lado, hay naciones – como es el caso de los EE.UU – en las que el Estado desempeña sobre todo una función reguladora. Sin embargo, la mayor parte de las naciones se encuentra en algún lugar situado entre esos dos modelos.

Por lo que se refiere específicamente al tercer papel descrito antes, el de regulador, la actuación estatal busca constituir, gestionar y viabilizar un conjunto de mecanismos de organización y de control, legitimados por los marcos legales necesarios. Eso hace que la acción reguladora esté sometida a un enfrentamiento permanente de intereses políticos y económicos, tanto entre grupos distintos de la sociedad, como entre tales grupos y el propio Estado.

En el contexto específico de la comunicación, cabe resaltar también que el proceso de regulación se encuentra estrechamente relacionado con la promoción y preservación del Estado Democrático de Derecho – o sea, la concentración del mercado, la fragilidad de la legislación y la ausencia de capacidad de intervención por parte del Estado pueden dar lugar a perjuicios para el pluralismo y los derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión. A partir de esta visión, resulta evidente que la acción reguladora, en un escenario ideal, está relacionada directamente con una relativa autonomía del Estado – esto es, el grado de libertad del que dispone y los medios a través de los que se establecen los límites y las formas de control de esa libertad.

De la misma manera, también se corre el peligro de incurrir en lo que sería la otra cara de la moneda, o sea, la posibilidad de que, bajo la justificación de las exigencias reguladoras, el Estado actúe de forma autoritaria y ponga en práctica políticas abusivas y no republicanas de control de los medios de comunicación. En este sentido, conforme hemos resaltado en el *Capítulo 1*, no se deben confundir la regulación democrática y legítima que han de llevar a cabo los organismos estatales y las posibles prácticas de censura, aunque a menudo la frontera entre ambas formas sea tenue. La vigilancia por parte de la propia prensa – así como de la sociedad civil organizada de manera general – es básica para que la regulación de las comunicaciones permanezca dentro de los principios establecidos por los regímenes democráticos y por las directrices acordadas en el ámbito de la comunidad internacional.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LA AGENDA

Frente a lo que le ocurre a la cobertura de otras políticas públicas, el trato editorial que le dan las redacciones brasileñas a las iniciativas en el área de la comunicación le concede un amplio espacio al sector privado (el 19,6%) – pese a que se le dedique una mayor atención a los gobiernos (el 32,7%). Sin embargo, resulta reducida la perspectiva en la que se recoge la visión de otros agentes importantes del ámbito público de Brasil, como las organizaciones de la sociedad civil (el 4,5%), los partidos políticos (el 1,7%), las instituciones de enseñanza/investigación (el 1,8%), los sindicatos (el 0,6%) y los organismos internacionales (el 0,8%).

En los textos en los que se destaca el tema de la actuación de los gobiernos brasileños (el 32,7%), no es menospreciable el porcentaje de los que presentan cuestiones presupuestarias: el 20,4%. Ha de resaltarse también que el 93% del material en el que se destacan los agentes gubernamentales se concentra en el gobierno federal. A pesar de la re-

levancia de este agente, un escenario de ese tipo deja sin responder la pregunta relativa a la participación de los gobernadores y alcaldes brasileños con relación al tema de la comunicación – o sea, del nivel de la política local – en las discusiones pertinentes para el universo mediático.

Al profundizar en el análisis de la cobertura centrada en el gobierno federal brasileño, cabe destacar que esta se dedica mucho más a agentes específicos (ministerios, por ejemplo) que a políticas públicas. En un contexto así, el 3,6% de los textos abordan el tema del proceso de puesta en práctica de determinadas políticas y el 0,5% habla de evaluación y supervisión. También se hace evidente lo escaso de la presencia de un debate más general sobre las acciones públicas cuando se percibe que el 67% del material que se centra en los gobiernos se refiere a un organismo específico y solamente el 4,7% incluye información basada en una visión más amplia de las políticas públicas.

TEMA CENTRAL – PERSPECTIVA	
Gubernamental	32,7%
Sector privado	19,6%
Legislativo	8,6%
Individual	6,7%
Judicial	4,6%
Organizaciones de la sociedad civil	4,5%
Instituciones de enseñanza e investigación	1,8%
Partidos políticos	1,7%
Ministerio Público	1,4%
Organismos internacionales	0,8%
Sindicatos	0,6%
Temática/conceptual	17,2%

### La comunicación como un bien público

Dos conceptos han tenido su presencia garantizada en el debate sobre la regulación democrática que realiza el Estado en el ámbito de las Comunicaciones: el del Bien Público y el del Servicio Público. El primero se suele definir como un beneficio que todos podemos utilizar como es el caso de los acervos de las bibliotecas, de los archivos públicos y de las señales que transmiten información valiéndose del espectro electromagnético. Por su parte, el segundo corresponde a la actividad

considerada de interés general por una colectividad y, como tal, emprendida por el Estado. En consecuencia de ello, debe permitirse su uso de manera gratuita o a precios y condiciones no discriminatorios, razonables y justos. Caben en este objetivo los servicios postales, los de radiodifusión, los de telefonía y los de energía eléctrica, que cuentan con la posibilidad de ser explotados de forma privada, pueden ver controlados los precios de sus tarifas y estar sometidos a obligaciones específicas, como la universalidad de la prestación de sus servicios.

Tales actividades gubernamentales por lo general han seguido, histórica y universalmente, tres reglas de funcionamiento:

1. Continuidad.
2. Mutabilidad o adaptación – lo que significa que se exige una mejora continua de los servicios prestados, en función de la evaluación de las necesidades y del progreso tecnológico.
3. Igualdad de todos los ciudadanos en cuanto al acceso.

En un *paper* elaborado especialmente para esta investigación, el profesor de la Universidad Federal de Bahía (UFBA) Othon Jambeiro recuerda que, tradicionalmente, no se le entregaban a la iniciativa privada los servicios públicos, que tampoco estaban sometidos a las leyes de mercado:

*El Estado asumía directamente su responsabilidad o, como máximo, se la concedía a las empresas públicas, a las que mantenía subvencionándolas y bajo un régimen jurídico especial. Sin embargo, con la ola mundial de privatizaciones, estos servicios no se han escapado a la mercantilización y cada vez se adueña más de ellos la iniciativa privada, con lo que se los transforma en mercancías y se los somete a las leyes del mercado internacional, aunque se mantenga sobre ellos un control relativo a través de las agencias reguladoras.*

## Los bienes públicos

Para Inge Kaul, directora del área de estudios sobre desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), la mejor manera de comprender qué es un bien público consiste en observar lo que no es, o sea, un bien privado. En un artículo publicado en el *Le Monde Diplomatique* (junio del 2000), Inge Kaul explica que los bienes privados se caracterizan porque:

- Son excluyentes – esto es, su propiedad se puede transferir o, en otras palabras, su uso puede corresponderle exclusivamente a una persona o a un grupo, mediante una negociación en el mercado.
- Poseen propietarios claramente establecidos.
- Tienden a ser rivales unos de otros – o sea, una vez consumidos, no los pueden disfrutar otros.

Esta especialista, que también es responsable del proyecto Global Public Goods, del Pnud, resalta que los bienes públicos tienen características inversas: no son excluyentes (o sea, su propiedad no

se transmite de manera trivial en el mercado, ni su uso puede limitarse a un individuo dado); su propiedad no se determina fácilmente (eso cuando se puede hacer) y el que los consume un individuo en concreto no impide que lo hagan otros (luego, tales bienes no compiten entre ellos ni son indivisibles).

Un ejemplo de lo que es un bien público es el aire puro: en teoría, no puede comercializarse, su propiedad no está definida claramente y el que lo consume alguien en concreto no impide que lo hagan los demás.

Una dificultad intrínseca a este tipo de bien radica en cómo garantizar que se les suministre adecuadamente a todos. Por ello, por lo general, este tipo de bien está sometido a una severa regulación estatal y a menudo quien lo suministra y/o opera es el Estado directamente, o bien es objeto de concesiones públicas. concessões públicas.

Por lo que se refiere a la Comunicación, la regulación de sus servicios y actividades se ha venido justificando por medio del argumento de que se atiende al interés público de manera más efectiva a través de una actividad de fiscalización que mediante el principio liberal de la no interferencia del Estado. Así, se exige que haya regulación para evitar no solo la anarquía por lo que atañe al uso de la información y de los procesos comunicativos, sino también para impedir que los intereses privados de grupos específicos prevalezcan frente a los de la sociedad en general, lo que dificultaría e incluso impediría la diversidad y una deseable competencia política.

En algunos países, el proceso regulatorio se limita, principalmente, a establecer disposiciones que aseguren la diversidad de fuentes (opciones de canales) y de tecnologías (radiodifusión gratuita o de pago). Además, como se verá durante este capítulo, la regulación de la infraestructura está relacionada, también, con la definición de normas acerca de la propiedad de los medios de comunicación.

En el caso de Brasil, como quedará claro más adelante, los gobiernos han estado actuando en este campo de varias maneras, entre las que destaca el uso cuestionable de criterios marcadamente políticos a la hora de conceder las frecuencias para explotar la radiodifusión comercial.

### Prevalece una perspectiva neoliberal

En varios países, debido a los procesos de privatización de prácticamente todos los servicios y actividades del sector de las comunicaciones, se ha planteado el debate sobre el tema a partir de las referencias teóricas y conceptuales de la concepción predominante – la neoliberal. De acuerdo con este modelo, el Estado debería limitarse a una posición de no interferencia y sólo se preocuparía de dejarle libre el camino al sector privado. Eventualmente, en determinadas cuestiones técnicas – como es el caso de la atribución de frecuencias –, también le correspondería ocuparse de evitar conflictos que impidieran que operasen las empresas.

Los investigadores norteamericanos David Kelley y Roger Donway explican que, desde este punto de vista, tendría que definirse y protegerse el espectro electromagnético de la misma manera que se hace, por ejemplo, con la propiedad privada de la tierra. De esa forma, conforme defienden estos autores, se reconocerían los derechos relacionados con el espectro para el uso y control exclusivo de bandas electromagnéticas en áreas geográficas delimitadas – lo que haría posible la compra, venta o subdivisión del espectro. En opinión de Kelley y Donway, los reglamentos y controles gubernamentales, en vez de estimular la integridad profesional, se valen del miedo y, aun cuando no actúan como la censura, emplean normas arbitrarias y procedimientos burocráticos conformes con el poder de coacción del Estado.

Por otro lado, también están los que creen que la reglamentación gubernamental no solo fracasa a la hora de alcanzar sus objetivos, sino que también produce resultados opuestos a los esperados. Las empresas y grupos de interés corromperían las agencias reguladoras (teoría de la captura), usarían su poder para excluir a los competidores y subir los precios de los servicios, retrasarían a propósito la introducción de innovaciones y no corregirían sus propios fallos.

Cabe destacar que, entre los modelos totalmente estatales (a ejemplo de los países totalitarios) y los totalmente liberales (que solo se dan en un mundo imaginario) encontramos innumerables tentativas de reglamentación de las comunicaciones, con una presencia mayor o menor del Estado dependiendo del sistema adoptado. Como veremos a continuación, incluso ciertas naciones altamente liberales, como es el caso de los Estados Unidos, adoptan regímenes regulatorios complejos – los cuales, en la práctica, le imponen toda una serie de límites constitucionales y democráticos a la actuación de las empresas de comunicación.



Los medios de noticias les hacen caso omiso a cierta temáticas que resultan fundamentales para que se dé una adecuada cobertura periodística de la infraestructura del sector de las comunicaciones, tal y como revela el estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta área. De acuerdo con este trabajo, determinadas cuestiones como el proceso de concesión (1,6%) y la renovación o pérdida de concesiones (0,6%), además de una regulación más amplia de este sector (1,6%), son puntos a los que se les ha concedido una atención secundaria en el trato editorial que se le ha dado a este tema.



La investigación que ha llevado a cabo ANDI también concluye que en el 1,3% de los textos se debate sobre temas relacionados con las fusiones, adquisiciones y *joint ventures* – procesos que han venido caracterizando al sector de las comunicaciones en este país durante los últimos años. Según el estudio, en el 1,4% de los textos se establece alguna forma de asociación con el fenómeno más amplio de la globalización.

## EL MOVIMIENTO DE CONCENTRACIÓN

Como se ha visto, la acción reguladora por parte del Estado, al incidir sobre la infraestructura y sobre las tecnologías que están relacionadas con ella, también se dirige al mercado y al establecimiento de reglas para garantizar que se dé una sana competencia entre los agentes de ese sector un aspecto esencial, de acuerdo con sus adeptos, para que se le ofrezcan mejores servicios a la sociedad.

Irónicamente, en el campo de las comunicaciones, la propia lógica neoliberal desafía el principio de la competencia como provocadora de beneficios para la sociedad. El investigador norteamericano Ben Bagdikian llama la atención sobre una tendencia a la concentración de la propiedad en este sector que se caracteriza por la formación de cadenas y oligopolios. Dicha tendencia se remonta, por lo menos, a las últimas décadas del siglo XX: de acuerdo con este autor, del 1983 al 1991 disminuyó de 50 a 23 la cantidad de organizaciones que controlaban los medios de comunicación de masas en los Estados Unidos. Ya en el 2006, Robert McChesney, presidente de la organización no gubernamental Free Press, indicaba que solo cinco corporaciones ejercían dicho control.

El profesor de la UnB Luis Felipe Miguel, en un *paper* elaborado para el presente estudio, resalta la extensión de ese proceso:

*La tendencia a la concentración, que caracteriza cualquier sector de las actividades en la economía capitalista, encuentra su mayor expresión en su carácter transversal, que genera un mercado de medios de comunicación restringido a corporaciones globales gigantescas que controlan emisoras de televisión gratuitas y de pago, emisoras de radio, editoras de periódicos, revistas y libros, estudios de cine, grabadoras de discos, distribuidoras de vídeo, casas de software, suministradores de Internet... A ello hay que sumar la denominada "convergencia tecnológica", en la que se funden las empresas de los medios, industrias electrónicas y compañías telefónicas, o sea, generadores de contenidos, suministradores de equipos y distribuidores de información. En suma, cada vez hay menos firmas que produzcan los mensajes simbólicos consumidos por miles de millones de personas por todo el mundo.*

Los conglomerados de empresas de información y de comunicación se pueden analizar a partir de tres tendencias interrelacionadas, conforme definen los investigadores norteamericanos Joseph Dominick, Barry Sherman y Gary Copeland, en su libro *Broadcasting, Cable and Beyond*:

1. Integración Vertical – que se ve estimulada por la falta de reglamentación y de competencia en un creciente mercado mundial y que aúna, en un mismo conglomerado, desde corporaciones internacionales a empresas locales.
2. Globalización del Mercado de Información y de Comunicación – con productos simbólicos que se caracterizan por tener una naturaleza fuertemente internacional.
3. Privatización – caracterizada por el predominio de intereses privados.

### Los agentes de la globalización

Lo que convierte el debate sobre los medios de comunicación y las tecnologías de la información en un tema fundamental para la democracia es el hecho de que sean, como ya se ha dicho antes, tanto un resultado del proceso de globalización, como el principal responsable de que este modelo haya conseguido imponerse tan rápidamente. Sería impensable el construir el mundo globalizado, con la forma que ha adquirido en la actualidad, sin los avances tecnológicos del campo de la comunicación. No es una mera casualidad que el sociólogo Manuel Castells haya titulado



A pesar de resultar indispensables a la hora de discutir acerca de las políticas públicas de comunicación, hay temas como la concentración de la propiedad que todavía no merecen la atención de la prensa brasileña. De acuerdo con la investigación llevada a cabo por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford, en un exiguu 0,1% de los textos se aborda la cuestión de la concentración de la propiedad en el sector de las comunicaciones y un 0,3% informa sobre la configuración de la propiedad de las empresas del área.

su obra sobre la globalización *Sociedad en red*. Como afirma este estudioso, todas las olas de globalización de la historia de la humanidad fueron movidas a base de innovaciones en el campo de la comunicación o de los transportes.

En el mundo contemporáneo, para sobrevivir a la era de la globalización – que se ve marcada por grandes movimientos de recursos financieros, por la producción y circulación de bienes y servicios en mercados transnacionales, por operaciones realizadas al ritmo de una elevada competitividad –, las empresas también han empezado a fundirse, constituyendo grandes conglomerados. Aquello que ya había sucedido en el sector petrolífero y en la industria automovilística ha empezado a tener un impacto semejante sobre el universo de la cultura y del entretenimiento.

Ha de tenerse en cuenta una salvedad a la hora de interpretar estos análisis: no hay razón alguna para considerar a la globalización y a las nuevas tecnologías de la información como necesariamente buenas o malas, para usar un lenguaje maniqueo. En realidad, tales fenómenos tienen la capacidad potencial de contribuir a amplificar y multiplicar, a escala planetaria, los diferentes signos culturales. Solo a título de ejemplo, podríamos mencionar la exitosa experiencia del fotógrafo italiano Oliviero Toscani. Valiéndose de los recursos utilizados en la campaña publicitaria de la tienda de ropa Benetton – catálogos, anuncios y outdoors dispersos por varios puntos del planeta –, Toscani consiguió, con sus imágenes provocativas, llamar la atención en diversos países hacia temas de carácter más político, como la guerra, la violencia urbana, los prejuicios raciales y la exclusión social.

No obstante, la iniciativa de la empresa italiana puede considerarse como una excepción a la lógica predominante del sector privado: cuanto mayor sea la empresa, mayores serán las inversiones y menores las posibilidades de apostar por aquellas propuestas que supongan dosis considerables de experimentación, de innovación, de expresión de las diferencias y de respeto a la pluralidad – el lucro, aparentemente, se considera la primera prioridad. En este sentido, desde el punto de vista de la producción cultural, la tendencia dominante en los conglomerados es bastante clara: se prefieren las soluciones conservadoras, de estandarización y de homogenización.

Ante un contexto como este de uniformización de los contenidos, contrariamente a lo que podría esperarse, las grandes corporaciones han tenido que hacerles frente a barreras reguladoras cada vez más laxas y menos exigentes – bien a nivel internacional, bien a las nacionales. Así, las acciones de regulación que se ponen en práctica en los diferentes países van perdiendo su capacidad de imponer límites de respeto a la diversidad, a las singularidades culturales o a las diferencias regionales que se encuentran en el seno de la sociedad.

### Fusiones, adquisiciones y *joint ventures*

Es posible evaluar las perspectivas actuales de transformación del escenario internacional de los medios de comunicación a partir de un análisis de la realidad predominante en los Estados Unidos. La mitad de los grandes conglomerados tiene su sede en territorio norteamericano y todos los demás realizan allí operaciones extremadamente significativas. Uno de los más atentos estudiosos de este panorama, Robert W. McChesney, indica en su artículo “Children, Globalisation and Media Policy”, publicado en el libro *Children, Young People and Media Globalisation*, de la Unesco, que el centro de atención de las iniciativas de esos grupos empresariales radica en ampliar el potencial de crecimiento de sus públicos. En otras palabras, ello significa la búsqueda de mercados prometedores, por lo general extranjeros, dado que el norteamericano se encuentra cada vez más saturado.

El debate público en torno a este tema recibió un fuerte impulso en el 2001, cuando se creó el conglomerado AOL/Time-Warner, la mayor de todas las fu-

### La hegemonía informativa

Los estudios demuestran que un 90% de la producción cultural que ven, escuchan o leen los adolescentes norteamericanos proviene de los grandes conglomerados de comunicación de aquel país.

siones que ya habían tenido lugar hasta aquel entonces, tanto desde el punto de vista financiero – la negociación supuso una cuantía de cerca de US\$ 165 mil millones de dólares – como desde el estructural. El megagrupo actúa prácticamente en todo tipo de medio: radio, televisión gratuita y de pago, cine, música, Internet. Además de la producción, controla también una buena parte de la distribución final de sus contenidos, para lo que cuenta, por ejemplo, con suministradores de banda larga.

La tabla que se presenta a continuación, publicada en el semanario británico *The Economist*, en su edición del 23 de mayo de 2002, aunque no esté actualizada por lo que atañe a los movimientos más recientes del sector – como la fusión entre Sky (Grupo News Corporation) y Directv – ayuda a ilustrar esta tendencia a la concentración que se observa en las corporaciones de los medios de comunicación.

Por lo tanto, parece bastante lógico que el rumbo que ha tomado el sistema de los medios favorezca directamente la ausencia de un mayor pluralismo a la hora de producir información, lo que contribuiría a reducir la diversidad del debate democrático. Por medio de las actuales “megafusiones”, un conjunto reducido de grandes grupos empresariales han estado dominando el mercado mundial de la comunicación y han conseguido un poder y una fuerza superiores a la de muchos estados nacionales.

La frase que se le atribuye al presidente de la Disney Corporation, Michael Eisner, en el documental *Mickey Mouse Monopoly – Disney, Childhood & Corporate Power*, ilustra parte de los peligros que puede correr la ciudadanía ante un mercado mediático cada vez más dominado por corporaciones con un grado tan elevado de poder:

*“Nosotros no tenemos la obligación de hacer historia. No tenemos la obligación de hacer arte. No tenemos la obligación de tener una postura. Nuestro único objetivo es conseguir beneficios”.*

LOS SIETE GRANDES CONGLOMERADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS										
Empresa	Portal de Internet	Televisión gratuita	Televisión gratuita	Empresa de telecomunicación	Producción de películas	Producción de programas de televisión	Música	Editorial	Parques temáticos	Radio
Time Warner	X	X	X		X	X	X	X		X
Viacom		X	X		X	X		X	X	X
Vivendi Universal	X		X	X	X	X	X	X	X	
News Corp.		X	X		X	X		X		
Disney		X	X		X	X		X	X	X
Bertelsmann		X				X	X	X		X
Sony					X	X	X			

(\*) Este cuadro lo publicó originalmente la revista inglesa *The Economist* (23 de mayo del 2002).

(\*\*) No hay un consenso entre los investigadores sobre la cantidad de grandes conglomerados que existen; sin embargo, la mayor parte de los análisis utiliza una cifra que va de 5 a 7 corporaciones.

2. “We have no obligation to make history. We have no obligation to make art. We have no obligation to make a statement. To make money is our only objective.”



No obstante, la hegemonía del mercado en el sector de los medios de comunicación no ha salido indemne a las críticas de los diferentes actores sociales. En documentos como el antes mencionado y en otros –*The Corporation*, por ejemplo – se ha intentado discutir sobre este problema. Además, a ciertas ONGs como Sustainability y Free Press les preocupa cada vez más esta cuestión y hay campañas internacionales como la CRIS – Communication Rights in the Information Society – y la Stop Big Media que también han ido montando estrategias para luchar contra un panorama como el que se ha presentado.

### La falta de diversidad en la prensa

Otro aspecto fundamental en este debate guarda relación con la concentración que ha tenido lugar específicamente en el área de la prensa escrita, uno de los temas de los que tratan las reflexiones del investigador español, residente en Colombia, Jesús Martín-Barbero. En su libro *El oficio del cartógrafo*, Barbero contempla la relación entre los medios de comunicación y el poder, entre la información y el poder y, finalmente, entre las innovaciones tecnológicas y el poder. En este texto, el estudioso argumenta que la propia evolución de la prensa ha desenmascarado el mito de que existirían modelos neutros y universales de operarla. Hoy en día, señala él, la ideología constituye no solo la forma, sino también la materia prima de la información, dado que de una prensa que era política en sus orígenes se ha pasado actualmente a la primacía, sobre todo, de las prácticas de carácter esencialmente publicitario.

A Barbero, el proceso de concentración le parece incontrolable, destruye empresas y provoca fusiones forzosas. La degradación es notable por lo que concierne a la calidad de la información, piensa él, lo que le imprime una monotonía cada vez mayor tanto a la voz de las grandes agencias internacionales, como a la de cada diario que la reproduce en los diferentes lugares del mundo.

Los datos son reveladores. De los años 1930 hasta hoy, la cantidad de diarios y de revistas se ha reducido hasta casi el 35% con relación a lo que había originalmente en Europa y en los Estados Unidos. Francia pasó de 415 diarios en 1892 a 203 en 1946. En Suecia, desde 1947 ha ido desapareciendo un periódico de cada tres existentes. En Italia, de 1946 a 1973 la cifra de periódicos bajó de 140 a 87. Este proceso todavía resulta más claro en los Estados Unidos, donde la cantidad de diarios se redujo, entre 1914 y 1967, de 2.580 a 1.710, aunque la tirada global hubiera aumentado de 22 a 60 millones de ejemplares en este mismo período. Sólo en Nueva York, de los 25 diarios en circulación a principios de siglo, quedaban únicamente cuatro en 1967. Además, la cifra de periódicos norteamericanos dominados por grandes cadenas creció, entre 1909 y 1960, de 62 a 560 (*véanse más datos al respecto en el artículo “Los ejemplos de aquí y de allá”, en la página 87*).

En todo este proceso, ciertas innovaciones tecnológicas como la introducción del linotipo y de la computación han sido, según Barbero, justificaciones decisivas a la hora de agudizar la concentración. No solo modernizaron la dimensión técnica de la composición de los periódicos, sino que también supusieron un gran impacto sobre toda la lógica de producción de las empresas, a partir de un enfoque mercantil cada vez más dominado por el imperio de la publicidad:

*La publicidad impone un modelo ante el que la diferencia entre información y propaganda, entre noticia y opinión, tiende a convertirse en mera retórica.*

## LA CONCENTRACIÓN REGIONAL

La concentración mundial configura un escenario que se reproduce también en el ámbito regional. En América Latina, encontramos hoy en día tres grandes conglomerados de comunicación, los cuales, a menudo, también están asociados a los mayores grupos internacionales.

De acuerdo con el investigador argentino Silvio Waisbord, en su estudio *Latin America media in a global era*, podemos clasificar a los productores/exportadores de contenidos audiovisuales de la región en tres grupos principales: el de los grandes productores/exportadores, en el que figuran los conglomerados que se encuentran en Brasil (Globo), México (Televisa) y Venezuela (Cisneros); el de los medios productores/exportadores, en el que se encajan grupos encontrados en Argentina, Chile, Colombia y Perú; y el de los modestos productores, que prácticamente no exportan, como es el caso de Uruguay, Paraguay y los demás países.

Medios	Grupo Globo	Grupo Cisneros	Grupo Clarín
Televisión	Rede Globo	Venevisión, Chilevisión, CCN (Caribe), Carocal (Colômbia)	Canal 13
Televisión por Cable	Globocabo	GTC	Multicanal
Televisión DTH	Sky	DirecTV, Via Digital	Direct Tv
Vídeo	Globo Vídeo	Videomovil	
Radio	Rede Globo	Radio Chile	Radio Mitre, FM 100
Grabadoras	Som Livre	Rodven	
Periódicos	O Globo		Clarín
Revistas	Editora Globo		AGEA
Agencias de Noticias	Agência Globo		DyN
Producción de Películas	Globo Filmes	Cinematik	Patagonik
Fundaciones	Fundação Roberto Marinho		
Promoción	Vasglo		
Distribución de Televisión	Globo Internacional		Proartel
Televisión en EUA	Univisión	Univisión, Galavisión	
Otras Industrias Culturales	Propaganda, Edição, Merchandising, Marketing, Pesquisa	Pay-TV	Pay-TV, TyC Esportes, Papel Prensa Pesquisa de Marketing
Telecomunicaciones			CTI (móvil y telefonía fija)
Internet	Globo.com	AOL, Eccelera, El Sitio	Cidade Internet, Cidade Digital

\* Fuente: 50 Years of Media Concentration in Latin America, de Guillermo Mastrini y Martín Becerra.

## El mercado de la comunicación en Brasil

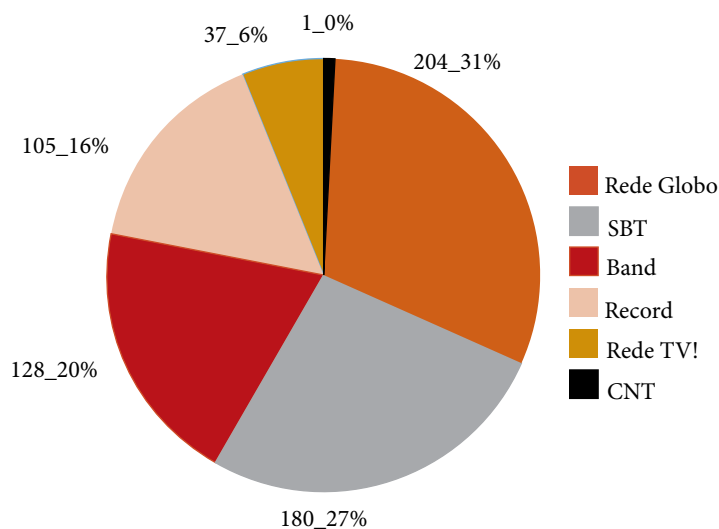
De acuerdo con Celso Augusto Schroeder, coordinador ejecutivo del Fórum Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC), Brasil es uno de los países con más alto grado de concentración de la propiedad en el área de la televisión de todo el mundo. Parte de ese panorama es resultado de un estancamiento del marco legal de este sector. Mientras en otras naciones se ha dedicado todo un conjunto de esfuerzos en los últimos años a regular la radiodifusión, la legislación brasileña se ha quedado extremadamente desfasada ya que en este ámbito aún hoy en día está en vigor en este país una ley fechada en 1962.

“En Brasil, la televisión es el medio de comunicación más fuerte, lo que no sucede en otros países. Aquí, el 70% de toda la inversión publicitaria se dirige a la televisión, que se ha visto beneficiada históricamente. Y eso hizo que se hipertrofiara”, afirma Schroeder. Para él, la primacía de las emisoras de televisión acaba limitando los contenidos que se producen en este país. “Hoy día tenemos solo cuatro o cinco productoras. Y todo esto ha ocurrido porque no ha habido reglamentación.”

En el 2002, el Instituto de Estudios e Investigaciones sobre Comunicación (Epcom) realizó un amplio trabajo localizando las empresas que operaban en el sector de la comunicación en Brasil. Lejos de ser una novedad, el resultado obtenido confirma la existencia de un escenario en el que prevalece la concentración de la propiedad y la ausencia de pluralismo.

Según el Epcom, seis redes privadas brasileñas de televisión controlan, por medio de 138 grupos afiliados, otros 668 medios de comunicación – entre televisiones, radios y periódicos. Por mucho que la legislación de este país haya establecido tímidas tentativas de garantizar la existencia de una mayor cantidad de actores en el mercado, se añaden a las 296 emisoras de televisión existentes en Brasil otros 372 medios de comunicación. El estudio revela también que el panorama brasileño está caracterizado por la propiedad cruzada, o sea, por la posibilidad de que los mismos grupos empresariales sean propietarios de diferentes tipos de medios (otras discusiones sobre el contexto de la comunicación en Brasil se presentarán más adelante).

**Cifra de Medios (TVs, Radios y Periódicos) relacionados con las Cabezas de Red**



\* En el total de medios se incluyen los casos de doble afiliación de las Cabezas de Red.

Fuente: <http://www.fndc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf> (Informe Epcom)

### Unas relaciones poco transparentes

En un estudio realizado para el sitio Observatorio de la prensa, el sociólogo brasileño Venício A. de Lima constata que se da una frecuente conexión entre el Poder Legislativo y el empresariado del sector de los medios de comunicación. Según él, en el 2003, de los 51 miembros de la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática de la Cámara de Diputados brasileña – responsable de evaluar las peticiones y renovaciones de concesiones de las emisoras de radiodifusión – 16 de ellos eran socios o directores de 37 empresas con concesiones. En el 2004, este número bajó a 15 miembros, que participaban en 26 empresas con concesiones. En la legislatura que terminó en el 2006, por lo menos 51 de los 513 diputados (casi el 10%) y 27 de los 81 senadores (el 33,33%) eran directores o socios de empresas con concesiones en el ámbito de la radiodifusión. Si a estos se les suman los casos de emisoras de parientes, amigos, correligionarios y eventuales “testaferros” de políticos, los números tienden a aumentar considerablemente.

Al periodista brasileño Luiz Egypto, editor jefe del sitio, no le sorprende el resultado de la investigación, puesto que la existencia de parlamentarios directa o indirectamente relacionados con empresas que tienen concesiones de este servicio público era una suposición que ya se había planteado durante la práctica de labores en el Congreso. En este sentido, la investigación tan solo comprobó empíricamente lo que ya se sabía.

En opinión de Egypto, la posibilidad de que cambie este escenario depende esencialmente de dos factores. El primero consiste en la manutención de iniciativas de la sociedad civil organizada que actúan en el área tales como el Instituto por el Desarrollo del Periodismo (Projor), el Fórum Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC), el Colectivo Intervoces, la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI) y la Red Nacional de Observatorios de Prensa (Renoj), una entidad que está compuesta por diversas instancias que actúan supervisando a los medios de comunicación. El segundo aspecto, todavía más importante, reside en la inclusión cualificada de esta discusión en la agenda pública brasileña, con el fin de aclararle a la población la importancia que tiene la política de concesiones de radiodifusión para la vida de los ciudadanos.

A la hora de evaluar el mismo tema, Celso Schroeder, del FNDC, afirma que el poder desmesurado con que cuentan las emisoras de televisión llega a interferir directamente en la vida democrática brasileña. Desde el punto de vista de Schroeder, otro punto crítico consiste en el hecho de que las empresas de comunicación no presentan públicamente sus balances, una iniciativa que ha defendido el FNDC como una medida de necesaria transparencia:

*Hay congresistas que son propietarios, hay gobernantes que son propietarios o a los que elige la televisión. Ese poder exorbitante, sin ningún tipo de control, termina dejando de ser un cuarto poder para asumir claramente las características de un primer poder. Esta situación es inconcebible, porque le quita a la sociedad su propia capacidad de hacer política.*

### ¿Otorgándoles poder a los fuertes?

La Federación Internacional de Periodismo (FIJ) ha dado una señal de alerta con relación al hecho de que los efectos negativos de la concentración de los medios de comunicación sobre la vida democrática pueden llegar a extenderse a todas las naciones en las que actúan los grandes conglomerados. En ese sentido, es posible “globalizar” esta cuestión planteada por Aidan White, secretario general de la FIJ:

*Si los medios de comunicación europeos tienen un futuro aunque sea remotamente conectado con su tradición de vigilar el ejercicio del poder político y corporativo, así como de suministrar información de calidad, la cuestión de la concentración ha de entrar a formar parte de la agenda de discusiones.*

Más que eso, conforme ya se ha visto, el avance de las industrias transnacionales de comunicación por el planeta y la amenaza de una homogeneización cultural es un problema que está al orden del día. Dicho escenario ha venido siendo objeto de análisis y de recomendaciones desde el antes citado *Informe MacBride*, que indican que los medios de comunicación transnacionales son capaces de ejercer una influencia fundamental sobre las ideas y las opiniones, sobre los valores y los estilos de vida y, por consiguiente, sobre la evolución, para el bien o para el mal, de todas las sociedades.

En este sentido, a sus propietarios o responsables les correspondería una responsabilidad especial, por lo que la sociedad tiene el derecho de insistir en que la asuman, como se defendía en el informe de la Unesco. Según este documento, un requisito previo e indispensable consistía en que el público pudiera conocer las estructuras de propiedad de los medios de comunicación social. Este estudio iba más allá en esta discusión y proponía dos medidas relacionadas con las políticas de comunicación con el objetivo de contribuir a salvaguardar la democracia y a fortalecer la independencia nacional, tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo:

*La primera consiste en que algunas de las restricciones a la concentración de los recursos pueden resultar de interés público; la segunda radica en que habría que formular algunas normas, directrices, o un código de ética relativo a las actividades de las compañías transnacionales, para celar por el hecho de que no descuiden ni pongan en peligro los objetivos nacionales y los valores socioculturales de los países que las acogen. Respecto a eso, la Comisión sobre las Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas tendría que dedicarles una atención especial a las implicaciones de las actividades de esas empresas en los campos de la comunicación, de la información y de la cultura.*

Ni siquiera este estudio, que ya presentaba un tenor de por sí crítico, escapó a los críticos comentarios de los analistas también preocupados por esta cuestión. En aquella época, el escritor colombiano Gabriel García Márquez y el entonces Director Ejecutivo del Instituto Latinoamericano de Estudios Internacionales, el chileno Juan Somavía – ambos, miembros de la propia Comisión McBride – lograron añadir un anexo al Informe en el que se comenta que en diferentes partes del documento de la Unesco se veía una cierta tendencia a “glorificar” las soluciones tecnológicas que se les pueden dar a los problemas contemporáneos de la comunicación:

*Queremos destacar que la promesa tecnológica no es algo neutro, como tampoco está libre de todo sistema de valores. Las decisiones que se tomen en un campo como ese tienen enormes consecuencias políticas y sociales. La sociedad debe establecer los instrumentos necesarios para evaluar las diversas posibilidades a su alcance.*

En resumen, la integración del sistema de comunicación de los países en vías de desarrollo en el sistema global de los medios comerciales tiende a volver todavía más agresiva la presión por obtener beneficios. Para Robert W. McChesney, se aclara lo que está entre líneas: el sistema de las corporaciones de los medios es políticamente conservador porque los grandes conglomerados son los beneficiarios de la estructura social existente en los países. Y estas empresas ven con hostilidad cualquier cambio importante en lo que se refiere a la propiedad o a las relaciones sociales – especialmente las que reducen el poder de negocio.



Tema central a la hora de comprender el nuevo contexto de la globalización que caracteriza el sector de los medios de comunicación en Brasil, la apertura del mercado de las comunicaciones al capital extranjero la aborda el 0,8% de los textos analizados por el estudio realizado por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford.

### **La concentración no forma parte de la agenda brasileña**

El profesor de la UnB Murilo César Ramos afirma que está latente la diferencia de comportamiento entre los medios de comunicación brasileños y los extranjeros por lo que concierne a la cobertura de la concentración de los medios: “Si se observan los periódicos del extranjero, mi hipótesis es que las editoriales tienen espacio para tratar sobre los medios de comunicación como *business*, como negocio de la economía. En Brasil no hay interés en eso, nadie quiere exponerse a eso.”

## Alberto Dines

*El periodista Alberto Dines ha venido realizando una labor fundamental de supervisión crítica de los medios de comunicación a través de su actuación en el site Observatorio de la prensa y en el programa semanal homónimo que se emite por televisión. En esta entrevista, habla sobre la concentración de los medios y de las potenciales salidas al debate, que de manera general bloquean los medios de comunicación.*

**Ante la falta de sensibilidad de los medios con relación al debate sobre la concentración de la propiedad, ¿qué caminos se pueden vislumbrar para darle visibilidad pública a un tema tan relevante como este para la sociedad?**

Este asunto es muy relevante para los especialistas. Al lector medio no le interesa el problema de la concentración de los medios. A él le preocupan los salarios, el desempleo, no va a dedicarle su atención a un problema político que no forma parte de su universo. El problema ha de discutirse en las esferas capaces de percibir su relevancia – la esfera política, económica, académica. Sin embargo, cuando de lo que se trata es de la chabacanería en la televisión, el asunto entra en el círculo de intereses del ciudadano medio – que tiene hijos y nietos y que se da de cuenta del gran vacío cultural que hay en nuestra televisión. Mezclar la cuestión de la calidad de la programación y la de la concentración de los medios confunde al ciudadano medio.

**¿La prohibición de la propiedad cruzada de los periódicos y las emisoras de televisión o de radio – como ocurre en varios países – impediría una situación como esta de ocultación de información y de debate en Brasil?**

Claro. En los Estados Unidos, que son el paraíso del mercado, la Federal Communication Commission, aunque haya retrocedido en muchas de sus exigencias, sigue siendo bastante rigurosa. Si consiguiéramos llegar, por lo menos, al modelo americano, eso ya estaría muy bien. Si se aplicaran en Brasil las restricciones y los controles que se adoptan en los EE.UU, esto daría lugar a una revolución.

**¿De qué cariz fue la propuesta que envió al Consejo de Comunicación del Congreso brasileño cuando era miembro del mismo?**

Presenté una propuesta, durante el primer mandato de los CCS (2002-2004), que fue aprobada por unanimidad, para que se incluyera la cuestión de la concentración en la agenda permanente del Consejo. Fue una gran victoria el que se reconociera que tenemos un problema denominado “concentración de los medios”, puesto que un grupo de consejeros relacionados con las entidades patronales se negaba a aceptar que existiera este problema. Por lo tanto, el debate en sí ya es un avance fantástico. Pero esta discusión tiene que darse en determinadas esferas para que sea eficaz. No vale de nada llevar este tema a la calle, a las esquinas. En el ambiente del Consejo tendrá una repercusión enorme. Y en el pleno del Congreso, mayor todavía.

**¿Cómo ha venido siendo tratado este asunto en el Congreso brasileño?**

De forma lamentable, yo diría incluso que criminal. Un congresista puede ser dueño de un periódico o de una revista porque los medios de comunicación impresos son libres, no están sometidos a ninguna reglamentación. En periódicos como la Folha de S. Paulo y O Estado de S. Paulo se denuncia periódicamente a aquellos parlamentarios que también son los dueños de empresas de los medios electrónicos – que sí están obligados a tener registro y supervisión. Es preocupante la cantidad de diputados y senadores que son, al mismo tiempo, empresarios de radio y televisión. Pero, en su calidad de parlamentarios comprometidos con lo ilícito, no les interesa alterar el status quo. Si se configurara un conflicto de intereses, estos parlamentarios podrían perder o la concesión o su mandato. Un parlamentario que está representando al pueblo no puede ser un beneficiario de una concesión otorgada por el pueblo.

## Reacciones ante el control

En los Estados Unidos, la decisión de la Federal Communication Commission (FCC) – organismo regulador – de permitir las “megafusiones” en el sector de la comunicación llegó a hacer que se posicionara públicamente uno de los mayores periódicos de este país, *The New York Times*, que publicó un texto crítico ante dicha decisión. “Un congreso apático y una mayoría displicente de la FCC han venido dejando de proteger nuestro acceso a una variedad de noticias, de puntos de vista y de entretenimiento”, afirmó el diario. Lo que trajo a la luz la discusión fue la propuesta de compra que hizo en el 2004 la Comcast (una gran empresa que actúa en el área de televisión de pago) a Disney, uno de los mayores conglomerados norteamericanos.

El texto del *New York Times* desacreditaba a Michael Powell, el entonces presidente de la FCC, que había ido al Senado norteamericano a prometer un “escrutinio implacable y riguroso” de la propuesta. “El eufemismo entorpecedor del control recién permitido de arriba a abajo del entretenimiento y de la información es una ‘integración vertical’”, afirma el periódico, poniendo como ejemplo que, en Filadelfia, “la Comcast no es solo la propietaria del equipo de baloncesto, sino también la dueña del estadio y de la cadena que retransmite los partidos, así como del cable que lleva la señal a los domicilios del estado” (*véase más sobre el sistema regulador norteamericano en la página 99 y en el artículo del cientista político Guilherme Canela, más adelante*).

En opinión del investigador James Curran, profesor del área de Comunicación de la Goldsmiths University of London, gracias a las fusiones y alianzas de empresas de los medios de comunicación, ahora muchas compañías están conectadas a sectores nucleares del capital industrial y financiero. Para él, esta relación representa dos graves problemas:

1. Aumenta el poder de una élite capitalista sin representatividad, que pasa a controlar la distribución de información y de ideas a una escala sin precedentes en la historia de la humanidad.
2. Debilita los procesos competitivos que anteriormente – de manera limitada, pero aún así importante – hacían que la relación entre dichas empresas fuera relativamente más transparente.

Por otro lado, por mucho que los conglomerados de los medios impliquen el debilitamiento de la acción reguladora del Estado, esta sobrevive y se convierte en necesaria. No se puede ignorar el importante papel que cumple la identidad cultural y su vinculación con la idea de nación – la cual, aun distante de lo que llegó a significar hace algunas décadas, todavía representa una referencia de crucial importancia para los individuos. En consecuencia, como resultado de la articulación, incluso a nivel internacional, de corrientes políticas, ideológicas y culturales, se da tanto una intensa reacción contra la uniformidad cultural como un proceso de reafirmación de la singularidad de cada país.

## Los ejemplos de aquí y de allá<sup>4</sup>

Guilherme Canela\*

*Entonces llegamos a una encrucijada y hay dos caminos a seguir. Uno lleva a más concentración y a una erosión de la diversidad en nuestros mercados locales. El otro mantiene unas racionales restricciones a la propiedad que les permitan a las empresas de los medios locales el controlar y diseminar las noticias e información relevantes localmente, así como una programación que resulte adecuada exclusivamente para las comunidades a las que se dirigen estas empresas..*

El texto anterior forma parte de un vehemente discurso del senador Fritz Hollings, pronunciado el 17 de julio del 2001. Las palabras de Hollings se dirigían a los miembros de la Comisión de Comercio, Ciencia y Transportes del Senado norteamericano, durante las audiencias públicas realizadas por aquella comisión para discutir la revisión de las reglas de control de la propiedad que llevaría a cabo la Federal Communications Commission (FCC) dos años más tarde.

Una pequeña digresión. La ley que regula el sistema de comunicaciones en los Estados Unidos (incluidas las telecomunicaciones) es el Communications Act, de 1934. Este es el documento legal que instituye, por ejemplo, a la FCC, presentando su configuración y sus atribuciones. En 1996, tras varios años de audiencias públicas, el Congreso norteamericano aprobó una nueva ley general de comunicaciones, el Telecommunications Act, que modifica, en varios puntos, la legislación anterior.

En el momento que redactaban el Telecommunications Act, los congresistas se dieron cuenta de que, dada la velocidad con la que tenían lugar las alteraciones en el mundo de las comunicaciones, era necesario pensar, institucionalmente, la realización de revisiones periódicas de algunos puntos de la nueva legislación. En este sentido, para casos como las reglas que limitan la propiedad, está previsto que la agencia reguladora tenga que hacer revisiones bianuales del texto legal vigente.

No obstante, a pesar de que este mandato legal – de proceder a las revisiones – corresponde a la agencia, el Poder Legislativo, representante máximo de los intereses de los ciudadanos, no se lava las manos en este proceso. Durante los dos años que preceden a cada revisión, las comisiones pertinentes del Parlamento llevan a cabo

una serie de audiencias públicas con la intención de verificar si se hace necesaria una revisión y, en caso afirmativo, cuál será la magnitud que tendrá la misma.

En este contexto es en el que surge el discurso del senador Hollings. Como muchos ya deben de saber, pese a los vehementes avisos de este parlamentario, dos años después la FCC decidió, en medio a una intensa polémica, suavizar las restricciones, definidas por el Telecommunications Act, en lo que se refiere a los controles de propiedad.

### La decisión de la FCC

El 2 de junio del 2003, los consejeros de la FCC, presididos por el republicano Michael Powell, hijo del entonces secretario de Estado Colin Powell – y, más importante que eso en este caso, antiguo miembro del Consejo de Administración del Grupo AOL-Time Warner –, decidieron suavizar una serie de restricciones que tenían por objetivo el disminuir la concentración de propiedad de los medios de comunicación, que había establecido la ley de 1996.

Es importante que se entienda el contexto en el que se tomó dicha decisión. En primer lugar, una serie de fusiones y adquisiciones han sido responsables, durante la última década y a escala planetaria, de la aparición de las mayores corporaciones de comunicación de la historia – y, en algunas ocasiones, de las mayores corporaciones, considerados todos los sectores de actividad. Tales fusiones llevaron a un escenario en el que se calcula que un 90% de todo lo que lee, oye o ve un norteamericano lo producen tan solo seis grandes conglomerados de los medios de comunicación.

En segundo lugar, dado el poder de influencia con el que cuentan estos conglomerados, determinados sectores del Poder Judicial de aquel país han empezado a conceder sentencias favorables a la revocación de las prohibiciones de 1996, aun antes de la decisión de la FCC. En tercer lugar, el gobierno republicano de George W. Bush (el mismo que nombró a Powell presidente de la FCC) estaba preparando una guerra (la de Irak) acerca de la que precisaba crear un consenso para lo que necesitaría, y mucho, la colaboración de los órganos de los medios de comunicación. Y, al menos en un primer momento, consiguió contar con esta colaboración.

4. Artículo originalmente publicado en el sitio Observatorio de la prensa, el 29 de junio del 2004.



Pese a las vehementes protestas de los grupos de interés, por parte de los medios impresos y de partes importantes del Congreso, el panorama resultaba aparentemente favorable a que se tomara una decisión en pro de la suavización de las restricciones al control de la propiedad. Favorable, tal vez, dado el desconocimiento por parte de la mayoría de los ciudadanos acerca de lo que realmente estaba en juego en la decisión que tomaría la agencia. Desconocimiento este producido en gran medida por el completo desinterés de los medios de comunicación a la hora de informar de lo que aparecía en la agenda de la FCC aquel día 2 de junio del 2003. Una encuesta realizada los días siguientes a que se tomara la decisión reveló que el 72% de los norteamericanos ni siquiera habían oído hablar nunca del tema.

Las principales alteraciones que hizo la FCC fueron las siguientes:

- Se aumentó del 35% al 45% el porcentaje de residencias con televisión a las que pueden llegar las señales de una estación.
- Se acabó con la limitación de la propiedad cruzada (televisión/periódicos) en las ciudades medianas y grandes.
- Se disminuyeron las restricciones para que un mismo grupo dominara más de una cadena de televisión en la misma localidad.

Los impactos potenciales de tal decisión eran grandes. En 1996, cuando se aprobó el Telecommunications Act, que aumentaba del 25% al 35% el share de residencias con televisión que podría verse afectado por una misma estación, se dieron 185 adquisiciones de estaciones de televisión. ¡En aquel mismo año!

### Los primeros reveses

A pesar de que la mayor parte de los ciudadanos no había tenido conocimiento de lo que se había decidido aquel 2 de junio, los intereses altamente organizados de grupos de consumidores no permitieron que la decisión se convirtiera en un hecho consumado. No sin protestar.

Debido a los contornos democráticos del proceso decisorio de la agencia – lo que no se puede negar – y a la organización de los grupos de interés, tanto de empresarios como de ciudadanos, la discusión sobre el tema excedió los límites de la burocracia de la FCC. Durante los 20 meses de debate que precedieron a la decisión final, la agencia recibió 520.000 comentarios acerca de la revisión que tendría lugar el día 2 de junio del 2003.

Inmediatamente después de que se tomara la decisión, los grupos de interés contrarios a ella consiguieron que los tribunales prohibieran parte de lo que se había decidido. El Congreso norteamericano también se manifestó. Ya el 20 de junio del 2003, el Comité de Comercio del Senado revocó las decisiones más importantes tomadas por el órgano.

Además de un resultado de la presión popular, la decisión de los parlamentarios también se basaba en la percepción de la propia realidad. La concentración de los medios de comunicación en los Estados Unidos constituye efectivamente un problema grave. Por ello, la suavización de las restricciones solo tendería a permitir que cristalizara un status quo preocupante: el 80% de los periódicos, en el año 2000, estaba en manos de cadenas de los medios (era el 1,4% en 1900); tres cadenas de radio controlan el 70% del mercado y cuatro redes de televisión controlan el 75% del mercado.

El empresario Ted Turner, a quien no se le puede considerar precisamente un defensor de la no concentración de los medios de comunicación, llegó a declarar, cuando la FCC tomó su decisión, que:

*La creciente concentración en el control de empresas que producen y distribuyen información limitará el debate público, inhibirá nuevas ideas y llevará al cierre de las pequeñas empresas de comunicación.*

La posibilidad de que adquiriera el Grupo Disney el mayor grupo de televisión por cable tan solo exasperó aún más un debate que nunca dejó de ser intenso.

### Un gol a favor de la democracia

A partir de las líneas anteriores, podemos obtener algunas diferencias importantes entre el panorama de la discusión sobre las cuestiones reguladoras relativas al sector de las comunicaciones en los Estados Unidos y en Brasil, esto es, se pueden establecer las disparidades que hay entre uno y otro.

En primer lugar, la diferencia más evidente y tal vez más importante reside en el hecho de que en los EE.UU. se debatió y se aprobó una importante actualización de su ley general sobre el sector de las comunicaciones a mediados de los años 1990. Dicho proceso de reformulación tuvo lugar a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 en diversos países y se relaciona intensamente no solo con las reestructuraciones empresariales que ocurrieron en aquel entonces,

sino también con las innovaciones tecnológicas – las cuales, ha de decirse, permitieron que se diera esa ola de convergencias.

Allí las cosas sucedieron así: se reestructuró el código de 1934 y, estemos de acuerdo o no con el resultado obtenido, en 1996 se intentó atender a la nueva realidad existente. En Brasil, aún está en vigor un código de 1962, en gran parte regulado por un decreto proveniente de la época de la dictadura militar.

En segundo lugar, se constata la existencia de un proceso de revisión previsto por la ley. No se cuenta con una situación consolidada. Si se trata de un sector dinámico, la legislación también tiene que serlo. Tal dinamismo no implica necesariamente que algo se revise cada dos años, sino que va a haber reflexiones y discusiones sobre ello. Puede que no cambie nada, puede que disminuyan las restricciones, puede que aumenten las restricciones. Sin embargo, lo esencial es que los intereses encontrados cuenten con la posibilidad de debatir sobre el asunto a lo largo de los dos años que anteceden al periodo de revisión. Y eso pasa realmente, conforme se pudo comprobar por medio de las menciones al debate entablado por el senador Hollings.

Por su parte, en Brasil... Cabe preguntarse si un proceso plural de este tipo sería posible en un Congreso (e incluso en un ministerio) donde a aquellos que deberían traer pluralidad al debate lo que les interesa en primer lugar es la *manutenção del status quo*. Es importante recordar que muchos de los diputados y senadores están conectados como por un cordón umbilical a empresas de comunicación por todo Brasil. En efecto, la

imparcialidad y la ausencia de intereses creados por parte de los congresistas norteamericanos fue uno de los factores que permitieron que se revocara la decisión de la agencia.

En tercer lugar, en los EE.UU. existe una agencia reguladora que, a pesar del desliz cometido en esta decisión en concreto, implica la posibilidad de que se dé una discusión que sea independiente de los intereses políticos. Si hay algún error, en aquel país, como se ha visto, se cuenta con un sistema de “*checks and balances*” para corregirlo. Sin embargo, en Brasil, ni una cosa ni la otra.

Un cuarto aspecto consiste en que en EE.UU. los grupos de interés organizados son fuertes y no se limitan a los grupos de empresarios. En Brasil, por su parte, se trata de un movimiento recién ahora está empezando a fortalecerse.

Finalmente, aunque se adoptara en Brasil el sistema de restricciones que configura la decisión poco severa de la FCC, incluso así habría en ese país unos medios de comunicación menos concentrados en manos de unos pocos de lo que hay hoy en día. En los EE.UU. les preocupan las afiliadas, la programación local, la representación de las minorías. Y, en Brasil, ¿qué pasa?

El momento de la redacción del Telecommunications Act, los congresistas percibieron que, dada la velocidad de los cambios en el mundo de las comunicaciones, era necesario pensar institucionalmente revisiones periódicas de algunos puntos de la nueva legislación. En este sentido, para casos como los de las normas que limitan la propiedad, hay previsión de que la agencia reguladora tenga que hacer revisiones bianuales del texto legal.

\* Guilherme Canela é mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e coordenador de Relações Acadêmicas da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI).

## TECNOLOGÍAS E INNOVACIONES EN LOS MEDIOS

Además de abarcar el panorama político, en las transformaciones que se puede observar en el sector de las comunicaciones se registran también cambios por lo que concierne al contexto tecnológico, en el ámbito de lo que se denomina la Sociedad de la Información.

A lo largo de los últimos años, la constante evolución de las tecnologías que le sirven al área de la comunicación han contribuido a transformar la forma como actúan los medios en las diferentes sociedades. En este sentido, resultaron cruciales la expansión y la convergencia de tres tipos de tecnología, referencias básicas a la hora de operar todo y cualquier servicio en el dominio de las comunicaciones:

- Telemática
- Informática
- Micro-electrónica

Por medio de los avances en estas áreas, se hizo posible, de acuerdo con el sociólogo español Manuel Castells, que se estructuraran redes virtuales en la sociedad, a través de las que los datos e información ahora pasaran a ocupar gran parte de los flujos de interacción entre los individuos y los grupos sociales. Este conjunto de flujos, según Castells, tiene un impacto directo sobre la misma conformación del Estado.

La característica esencial de las redes de telecomunicaciones es la capacidad de transmitir simultáneamente la voz, imágenes, datos, gráficos, música, textos y otros contenidos. Dicha infraestructura se ha perfeccionado hasta tal punto que sirve de soporte a los servicios de redes inteligentes, en especial a los que requieren un intensa interactividad y una imagen de alta definición. Durante los últimos años del siglo XX, en función tanto de la importancia que se les concedió a esas redes en el ámbito del desarrollo económico, como de la gran distancia que había entre esa nueva configuración del diseño de las comunicaciones de ayer y de hoy en día, en muchos países su regulación requirió que se hicieran alteraciones en los marcos legales y en la infraestructura.

Ante un escenario como este, la industria de la informática adquiere una crucial importancia, dado que actualmente dependen de ella todas las actividades productivas, así como la difusión de mensajes sobre los más diversos productos. El desarrollo de la telemática – la unión de los mecanismos de telecomunicaciones y la informática – le ha concedido este papel a las telecomunicaciones, ya que los *softwares* y *hardwares* se imponen como mecanismos con una importancia fundamental en lo relativo a la gestión de procesos de información y comunicación.

A partir ya del tercero de los pilares que se han destacado – la microelectrónica –, se generan productos esenciales para operar los servicios de información y de comunicación, que pueden agruparse en cuatro categorías:

1. *Transmisores* – unen los terminales de telecomunicaciones entre áreas locales, regiones y países. Consisten en tres tipos de tecnología: cables, radioemisores y satélites.
2. *Conmutadores* – conectan los terminales de entrada y salida de información e implementan las instrucciones gerenciales asociadas a los servicios de red inteligente.
3. *Terminales* – radios, televisores, computadores, teléfonos, o sea, aparatos por medio de los que circula la información, tanto por lo que se refiere a su generación, como a su captación, almacenamiento, selección y difusión.



Los temas de orden tecnológico relacionados con las innovaciones del sector mediático – tales como la televisión digital y los avances y posibilidades que proporciona la introducción de nuevas tecnologías – son el centro del 11,7% de los textos analizados en el estudio que realizó ANDI.

#### 4. Soportes materiales a la información – cintas, disquetes, CDs, DVDs, etc.

Por lo que atañe a su funcionamiento, esta infraestructura se subordina, a nivel nacional y mundial, a las políticas públicas y también a las estrategias empresariales – construidas por organizaciones de cada país o por medio de instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Banco Mundial y otras agencias del sistema de las Naciones Unidas.

En este contexto, el desafío de los estados nacionales consiste en adecuar sus propias estrategias para el desarrollo a las exigencias y características del ambiente internacional. Por lo que se refiere a los medios de comunicación y a las industrias de la cultura, esta complejidad es todavía mayor, puesto que se ha de tomar en cuenta que se trata de un sector con una gran influencia a nivel de información y de conocimiento de una determinada sociedad, conforme se ha discutido en el *Capítulo 1*.

## LA TELEVISIÓN DIGITAL: UN TEMA POLÉMICO

En el campo de las nuevas tecnologías, uno de los debates que ha venido marcando recientemente el sector de las telecomunicaciones en Brasil está relacionado con la puesta en funcionamiento del sistema digital de televisión. Lejos de ser un debate exclusivamente técnico, la llegada de la televisión digital ha movilizado intereses diversos, tanto desde el punto de vista de la apertura de nuevos mercados, como de la expectativa de democratización de la transmisión de los contenidos televisivos.

La polémica la explican las nuevas posibilidades que abre este sistema en el sector de la radiodifusión y el impacto de las diferentes opciones por las que se podrá optar en Brasil. En el sistema analógico actual, cada emisora necesita 6MHz del espectro para transmitir su programación. Con la aparición de la tecnología digital, se hizo posible el transmitir sonido e imágenes con una mejor calidad y de un modo más optimizado, ocupando un espacio menor del espectro. De esa manera, los 6MHz, que solo permiten transmitir una programación analógica, podrán ahora transmitir ocho programaciones digitales, como máximo.

“Si llega a haber cambios en la tecnología de transmisión de señales, se debe buscar una consecuente redistribución de la banda de los 6MHz y multiplicar la cantidad de canales, lo que permitirá la entrada de nuevos programadores en el espectro, especialmente los de carácter público”, defiende el grupo Intervoces – Colectivo Brasil de Comunicación Social.

### Los primeros estudios

En Brasil, los estudios en torno a las nuevas tecnologías consiguieron un desarrollo especial en 1998, por una iniciativa de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), que ya en aquel año firmó un convenio con el Centro de Investigación y Desarrollo de Telecomunicaciones (CPqD). Su objetivo consistía en indicar los caminos posibles para la futura elección tecnológica que se haría en Brasil.

Algunos años más tarde, en diciembre del 2003, el gobierno brasileño lanzó el Decreto Presidencial 4.901/03, en el que se creaba el Sistema Brasileño de Televisión Digital (SBTVD). El artículo 1° de este Decreto define los principios del SBTVD que, entre otros aspectos, prevé la realización de estudios en torno a tecnologías brasileñas y la consolidación de una industria nacional en el área. Entonces, a la hora de operar con la nueva tecnología, tendrían que tomarse en consideración diversos objetivos, entre los que cabe destacar:

*I - promover a inclusión social, la diversidad cultural en Brasil y la lengua patria por medio del acceso a la tecnología digital, con el objetivo de democratizar la información;*

*II - propiciar la creación de una red universal de educación a distancia;*

*III - estimular la investigación y el desarrollo, y propiciar la expansión de tecnologías brasileñas y la de la industria de este país relacionadas con la tecnología de la información y la comunicación;*

*IX - contribuir a la convergencia tecnológica y empresarial de los servicios de comunicaciones;*

*XI - incentivar a la industria regional y local por lo que se refiere a la producción de instrumentos y servicios digitales.*

Paralelamente a la creación del SBTVD, a partir del 2003 el gobierno brasileño también promovió la apertura de una serie de convocatorias para subvencionar investigaciones que realizarían consorcios de universidades, centros de investigación y empresas, con recursos oriundos del Funttel (Fondo por el Desarrollo Tecnológico de las Telecomunicaciones) y de la gerencia de la Finep (Financiadora de Estudios y Proyectos). Se contrató a la Fundación CPqD con la responsabilidad de dirigir la realización de los estudios y para elaborar el informe final sobre los resultados obtenidos, cuya primera versión se le entregó al Ministerio de Comunicaciones en el 2006.

### ¿Un modelo brasileño o uno extranjero?

Para los que defienden el desarrollo de un modelo brasileño de televisión digital, el desarrollo tecnológico de la industria brasileña, la posibilidad de obtener beneficios con el cobro de *royalties* por parte de las invenciones brasileñas y la inclusión de este país en un sector estratégico para el desarrollo económico mundial estarían entre las ventajas conseguidas así.

En contrapartida, también formó parte del debate sobre este tema la posibilidad de preferir adoptar uno de los modelos ya existentes. La evaluación se centró en tres modelos dominantes: el norteamericano – ATSC (Advanced Television System Committee); el europeo – DVB (Digital Video Broadcasting); y el japonés – ISDB (Integrated Services Digital Broadcasting).

### Empresas de telefonía x radiodifusores

No obstante, están en juego en esta definición determinados intereses comerciales enfrentados. Por un lado, las empresas de televisión defendían el modelo japonés, que les permitiría retransmitir la misma programación con definiciones de imagen diferentes (alta definición, estándar y televisión portátil). Así, los mismos contenidos seguirían ocupando el espectro y también podrían retransmitirlos dispositivos portátiles, como teléfonos móviles y otros equipos. “Podemos afirmar que el sistema ISDB-T, desarrollado en Japón, con las mejoras que desarrollen los científicos brasileños, es el único sistema que garantizará que lleguen, gratuitamente, a todos los brasileños los beneficios de la televisión digital”, dice un comunicado firmado por las televisiones Band, Cultura, Red Globo, Record, Red TV, Red Vida, SBT, Red 21, CNT y Red Mujer, que divulgaron los principales telediarios brasileños en marzo de 2006.

Por lo que concierne a las empresas de telecomunicación, principalmente en el área de telefonía, las mismas pretenden utilizar el espectro de la televisión para retransmitir contenidos para recepción móvil. Para los representantes de este sector, el modelo europeo DVB sería la mejor opción, puesto que no permite que se transmitan diferentes calidades de imagen a través de un solo canal, lo que impediría la entrada de las televisiones en la transmisión por medio de los móviles. Las relaciones que existen entre empresas como Nokia, Siemens, Philips, Thomson y Alcatel con el DVB también explican su predilección por el modelo europeo.

### Diferentes modelos

#### EE.UU.

El ATSC (Advanced Television Systems Committee) es una asociación que está formada por aproximadamente 140 empresas de las áreas de radiodifusión y de suministros de equipos electrónicos que representan el modelo norteamericano de la televisión digital. Este sistema privilegia las transmisiones en alta definición y también la interactividad.

#### Europa

El DVB (Digital Video Broadcasting) es un consorcio de aproximadamente 270 empresas de radiodifusión y de suministros de equipos europeos. Forman parte del mismo empresas como Nokia y Siemens, así como redes de televisión como la BBC (Inglaterra). Este sistema privilegia la programación múltiple, lo que se considera como una oportunidad para las empresas de telecomunicaciones, interesadas en la aparición de nuevos canales de contenidos.

#### Japón

El ISDB (Integrated Service Digital Broadcasting) fue el modelo que defendieron las grandes redes de televisión brasileñas. Estas alegan que esta tecnología cumple mejor los requisitos de la alta definición, además de la portabilidad y movilidad en 6 MHz. No obstante, al preferir la alta definición este sistema puede dificultar la entrada de nuevos competidores (nuevas cadenas de televisión).

Para las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, ninguno de los dos lados atendía a sus expectativas de democratización: “Los sistemas DBV y ISDB pueden utilizarse para defender dos modelos de negocios diferentes. No obstante, ninguno de ellos democratiza las comunicaciones brasileñas”, argumentó el colectivo Intervoces.

Otro tema bastante discutido con relación al modelo a adoptar reside en la cuestión de la alta definición (*high definition*). La retransmisión en alta definición, que mejora sustancialmente la calidad de resolución de la imagen, acaba reduciendo la capacidad del espectro electromagnético a la hora de abarcar un número mayor de canales. La preferencia por la alta definición ha venido atrayendo a las empresas de televisión, que temen que se expandan y diversifiquen los productores de contenidos. “No tiene sentido que la televisión libre y gratuita termine condenada al atraso tecnológico e impedida de ofrecerle una televisión de alta definición gratis al pueblo brasileño”, se dice en el comunicado que firman las emisoras.

### El Decreto 5.820/06

En medio de intensas divergencias en torno a la definición del modelo a ser adoptado, el 29 de junio del 2006 el presidente Lula firmó el Decreto 5.820/06, que implanta el Sistema Brasileño de Televisión Digital Terrestre (VHF y UHF).

Según este documento, Brasil opta por adoptar la tecnología japonesa ISDB:

*Art. 5º - El SBTVD-T adoptará, como base, el modelo de señales del ISDB-T, incorporando las innovaciones tecnológicas que apruebe el Comité de Desarrollo sobre el que trata el Decreto nº 4.901, de 2003.*

La elección del modelo japonés, que es el que prefieren abiertamente las redes de televisión gratuita, ha dado lugar a diversas críticas por parte de representantes de la sociedad civil. Según información divulgada por el Instituto de Estudios y Proyectos en Comunicación y Cultura (Indecs), no se consideraron concluyentes las pruebas realizadas con las tres modulaciones con las que se contaba entonces – la norteamericana, la europea y la japonesa –; ni siquiera las consideró así la propia Anatel, que las había encargado. “Como el actual Decreto tampoco cuenta con una exposición de motivos (como sería de esperarse en estos casos), no queda claro cuáles fueron las causas que llevaron a que se escogiera el ISDB japonés”, cuestiona el Indecs.

Otro punto polémico del Decreto es el que se refiere a la “consignación” de una banda extra del espectro a cada emisora (generadora y retransmisora) existente. La figura de la consignación presupone que se trata del mismo servicio prestado por la televisión analógica, que ahora necesitaría una banda más para seguir siendo ofrecido. Sin embargo, en la práctica el Decreto permite que se concedan nuevos permisos a los radiodifusores actuales sin que dicha decisión tenga que aprobarla el Congreso brasileño. “Si a cada emisora se le concede un nuevo permiso, no quedará espacio para nuevos canales de televisión durante el proceso de transición, por lo menos en las áreas metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro”, afirma el texto del Indecs.

Aunque en este decreto, hoy por hoy, se presente la opción por el modelo japonés, todavía han de resolverse muchas indefiniciones antes de que se consiga la implantación plena de la nueva tecnología. En el texto no se define, por ejemplo, qué tecnologías brasileñas se incorporarán, ni cómo será la política industrial que hará posible la televisión digital en Brasil. Además, este decreto no determina si habrá – ni cómo se hará – la transferencia de tecnología y cuáles serán los criterios para el pago de los *royalties*.

Actualmente se ha creado un foro que reúne a empresarios e investigadores para discutir la norma técnica a implementar en Brasil. Oficialmente, este foro todavía no ha hecho públicas sus recomendaciones.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: LAS CUESTIONES TECNOLÓGICAS

Las cuestiones tecnológicas han ocupado un espacio nada despreciable (el 11,7%) entre los fundamentales temas discutidos por la prensa brasileña en la cobertura sobre Políticas Públicas de Comunicación.

Por lo que se refiere a esa cuestión, la agenda de los medios impresos se vio estructurada en gran medida por una discusión en concreto, que acaparó parte de las atenciones del sector de comunicaciones durante el

trienio estudiado: la definición del modelo de televisión digital. Este tema representa el 65% de toda la cobertura acerca de las cuestiones tecnológicas, seguido por debates relativos a los avances y posibilidades que se abren con la introducción de nuevas tecnologías (el 20,9%). Por otro lado, otros aspectos como la inclusión digital (7,9%) y los desafíos que plantean las nuevas tecnologías (el 2,2%) parecen resultarles menos interesantes a los medios de comunicación impresos.

### TEMAS A LOS QUE SE REFIEREN LAS DISCUSIONES SOBRE CUESTIONES TECNOLÓGICAS\*

Televisión digital	64,7%
Avances y posibilidades que proporciona la introducción de nuevas tecnologías	20,9%
Inclusión digital	7,9%
Desafíos ocasionados por las nuevas tecnologías	2,2%
Otros	4,3%

\*Del total de los textos, en el 11,7% se discuten cuestiones tecnológicas.

### Un debate restringido

La cobertura periodística relativa a la elección de un modelo u otro de televisión digital se ha centrado, claramente, en la pertinencia de adoptarse, o no, un sistema nacional para esta tecnología. De una manera u otra, cerca del 85% de esos textos destacan este asunto.

No obstante, la prensa perdió una oportunidad única de suministrarle a la esfera pública debates

que presenten forma más clara las cuestiones relevantes en esta área – o sea, aquellos aspectos que no son meras minucias tecnológicas características de este tipo de temática. Entre ellos, podríamos señalar los intereses que están implicados en este negocio multimillonario (el 4,5%), la prioridad efectiva de que se adopte uno u otro modelo de televisión digital (el 3,4%) o, incluso, las principales características de los modelos que forman parte de la disputa (el 2,2%).

### CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA COBERTURA SOBRE LA TELEVISIÓN DIGITAL\*

Desarrollo de un modelo brasileño	41,6%
Adopción de un modelo brasileño frente a la adopción de modelos internacionales	30,3%
Descripción de las posibilidades proporcionadas por este tipo de tecnología	16,9%
Viabilidad de un modelo brasileño	13,5%
Tamaño del mercado y retorno esperado	5,6%
Intereses implicados	4,5%
Prioridad de adoptar un modelo de la televisión digital, considerando estos temas como parte del orden del día de la política brasileña de comunicaciones	3,4%
Características de los modelos existentes	2,2%
Otros	3,4%

\* La suma de los porcentajes no equivale al 100%, puesto que este punto de la investigación permite que se anote cada texto en más de un criterio. Del total de los textos, el 11,7% trata cuestiones tecnológicas y, de ellos, el 64,7% aborda el tema de la televisión digital.



### Las voces que participan en el debate

Aunque la televisión digital haya sido, a lo largo del período estudiado, un debate que se ha visto caracterizado por demarcadas y claras divergencias, si se realiza un análisis más profundo de la cobertura, se percibe que se trata de un material con pocas voces y opiniones diferentes.

El Ministerio de Comunicación (el 33,8%) – cuya postura aparece expuesta claramente a lo largo de los embates – y las empresas y asociaciones empresariales (el 26,6%) fueron las fuentes primarias

que se consultaron en más del 60% de los textos analizados. La sociedad civil organizada, por su parte, estuvo presente, a título de fuente, en el 1,4% de los textos.

Por añadido, pese a que en el 42,4% del material hubiera más de una fuente, solamente en el 12,2% se presentaban opiniones divergentes. A título de comparación, cabe resaltar que en una investigación llevada a cabo por ANDI sobre el tema de los transgénicos – otro asunto muy polarizado – se constató que en el 36% de los textos aparecían visiones divergentes.

PRINCIPAL FUENTE CONSULTADA EN LOS TEXTOS QUE ABORDARON CUESTIONES TECNOLÓGICAS

Ministerio de Comunicaciones	33,8%
Empresas no estatales	15,8%
Asociaciones	10,8%
Universidades	7,9%
Poder Ejecutivo federal	3,6%
Especialistas/Técnicos	2,9%
Anatel	2,2%
Población	2,2%
Organizaciones de la sociedad civil	1,4%
Ministerio de Cultura	0,7%
Poder Ejecutivo municipal	0,7%
Otros consejos (excepto los Tutelares y de Derechos de la Infancia y Adolescencia)*	0,7%
Empresas estatales	0,7%
Otros	4,3%
No se pudieron identificar las fuentes consultadas	12,2%

\* No se consultó como fuentes a los Consejos Tutelares y de Derechos.



## LA REGULACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN BRASIL Y EN EL RESTO DEL MUNDO

*El historial de la regulación de la infraestructura en Brasil siempre se ha caracterizado por su lentitud y por la concesión de privilegios al sector privado. En una situación como esta, se terminan dejando en un segundo plano las reivindicaciones de la sociedad civil por un sistema más democrático, a la manera de lo que ocurre ya en otros países.*

Todavía actual, ha empezado a concedérsele una mayor importancia al tema de la regulación de la infraestructura de los medios de comunicación en Brasil a partir del debate sobre la implementación de un sistema de Televisión Digital. Para el doctor en Derecho por la Universidad de Sao Paulo Alexandre Faraco, no se pueden perder de vista en las discusiones sobre esta cuestión las perspectivas relacionadas con el pluralismo y el desarrollo nacional. En este sentido, Faraco defiende que la construcción del modelo regulador ha de considerar los siguientes aspectos:

- Límites a la propiedad de emisoras, considerando no solo la mera propiedad formal de las empresas de este sector, sino el control que se ejerce de hecho sobre ellas.
- Límites a la participación total de cada agente en la audiencia, por cada sector.
- Obligatoriedad de que todos los agentes privados del área distribuyan una programación no financiada por medio de presupuestos provenientes de la publicidad, producida por organizaciones públicas o comunitarias y financiada con recursos oriundos de un fondo al que contribuirían las propias empresas.
- Límites a la propiedad cruzada entre compañías de radiodifusión y otros medios de comunicación.
- Controles internos ejercidos por medio de consejos de composición plural.

Sin embargo, estos rasgos son completamente opuestos a lo que se ha venido observando históricamente en la realidad brasileña – cuyos marcos regulatorios, en el ámbito de la radiodifusión, se ven condicionados por su retraso a la hora de ser promulgados. De este modo, el Estado acaba teniendo que sobrellevar la presión de grupos de interés que ya están constituidos previamente, sufrir presiones y absorber los derechos adquiridos de tales agentes, que ya operaban de hecho en el sector ante la ausencia de la necesaria legislación al respecto.

Por cierto, las reflexiones acerca de lo que ha sido y de lo que puede llegar a ser la regulación de este sector en Brasil no deben prescindir de la comprensión de lo que ha estado ocurriendo, en este ámbito, en el contexto internacional. Antes de profundizar, por lo tanto, sobre el debate relativo al panorama brasileño, cabe destacar algunas de las experiencias que están en vías de realización en otros países.

### ALEMANIA

En Alemania se han establecido dos sistemas para garantizar el pluralismo y la diversidad en la radiodifusión: un sistema “interno” de parámetros que ha de obedecer el sector público y una estructura reguladora “externa”, en la que se establece que los canales privados también han de respetar esos mismos parámetros.

Las actividades de ambos sectores se complementan en la medida en que el sector público es capaz de compensar las deficiencias del mercado, inherentes a la actividad del sector privado. Dicha postura da lugar a la gran diversidad de cadenas que hay en Alemania, una situación diferente a la encontrada en otros muchos países de Europa.

La regulación de los medios de comunicación alemanes prevé límites de propiedad para las empresas de radiodifusión – no basada ya en el número de canales ni de emisoras que tiene una empresa determinada, y sí en la audiencia potencial que controla cada uno de los operadores de radiodifusión. Así, si una empresa determinada retransmite programas que abarcan más del 30% de la audiencia anual, se entiende que esta empresa se ha apoderado de un considerable poder de opinión. Una compañía como esta no podrá adquirir nuevos permisos para retransmitir otras producciones suyas, ni tampoco tener participación en otras empresas del sector.

## ARGENTINA

En Argentina, la responsabilidad de promover los servicios de radiodifusión, de conceder permisos para las retransmisiones, de supervisar los contenidos y de llevar a cabo la clasificación de los contenidos de los programas le corresponde al Comité Federal de Radiodifusión (Comfer), constituido como organismo autónomo federal desde 1981.

La dirección del Comfer la componen un presidente y otros seis funcionarios designados por el Poder Ejecutivo argentino para cumplir un mandato de tres años prorrogables. Estos funcionarios deben representar a las Fuerzas Armadas, a la Secretaría de Información Pública y a la Secretaría de Comunicación. El comité cuenta también con un representante de las emisoras de radio y otro de las de televisión.

Las actividades del Comfer están sometidas a la Ley Nacional de la Radiodifusión – publicada el 15 de septiembre de 1980 – que establece en su artículo 5º que los servicios de radiodifusión deben contribuir a “elevar la moral de la población, así como al respeto a la libertad, a la solidaridad social, a la dignidad de las personas, a los derechos humanos, por las instituciones de la República, al respaldo a la democracia y a la preservación de la moral cristiana”.

En esta Ley también aparece definido que les está permitido a las personas físicas y jurídicas radicadas en Argentina el presentarse como candidatos a concesiones de emisoras de radio y de televisión. Sin embargo, hasta el 2005 este derecho no se extendía a las cooperativas y asociaciones sin ánimo de lucro. En aquel año, una reformulación de la legislación les dejó espacio a estos actores, lo que posibilitó, al menos teóricamente, que se limitara el proceso de consolidación de monopolios comerciales en el área de la radiodifusión.

Los requisitos para obtener la concesión de los servicios de radiodifusión son:

- Ser argentino nato o naturalizado con más de 10 años de residencia en el país.
- Ser mayor de edad.
- Tener una moral, idoneidad cultural y capacidad patrimonial comprobadas.
- No estar vinculado jurídica, societariamente o de cualquier otra forma a empresas periodísticas o de radiodifusión extranjeras.
- No ser magistrado, legislador, funcionario de algún organismo del Estado, ni civil ni militar.

Las concesiones caducan al cabo de 15 años, aunque, en el caso de las estaciones de radiodifusión instaladas en el área de frontera o de fomento, el plazo puede llegar a 20 años. Estos plazos pueden verse prorrogados una única vez, durante otros diez años, para lo que el interesado ha de solicitarlo con por lo menos 30 meses de antelación con relación al plazo de caducidad del permiso. El Comité Federal de Radiodifusión dispone de un plazo máximo de cuatro meses tras la formulación de la solicitud para hacer pública su decisión. Dieciocho meses antes de que termine el plazo original del permiso, o de su prórroga, el Poder Ejecutivo realizará un concurso público para la concesión de un nuevo permiso, en el que tendrán preferencia aquellos que ya poseían la concesión.

Mientras que el Poder Ejecutivo ha de administrar las frecuencias y controlar los servicios de radiodifusión, otorgando concesiones para la prestación de los servicios y estableciendo restricciones al uso y a la oferta de los mismos, el Comfer habilita los servicios tras evaluar los proyectos, inspeccionar las instalaciones y aprobar el nombramiento de los directores de los candidatos a la concesión. Las agencias de publicidad con las que contacte el candidato tienen que tener registro en el Comfer, que a su vez está encargado de administrar los fondos provenientes de los impuestos pagados por las emisoras.

No existen límites a la propiedad en Argentina. Sin embargo, está dispuesto en la legislación que se ha de restringir la concentración regional por parte de un mismo propietario de emisoras de radio y de televisión.

## BÉLGICA

En este país, en el área de la comunidad lingüística francesa (valona), la autorización para la explotación privada de los servicios de radio locales la concede el Consejo de Radios Locales, durante dos años, con la posibilidad de renovación, pero también puede revocarse en cualquier momento en caso de que no se respeten las reglas establecidas. Además, las radios locales no pueden tener fines de lucro, ni ser explotadas por ninguna empresa comercial. Las radios nacionales son todas públicas.

Para tener el derecho a uso de la concesión, han de cumplirse requisitos como los siguientes:

- Tener como objetivo preponderante el progreso social, cultural, cívico y la educación.
- Dedicarse de forma especial a la información y a la recreación locales.
- Favorecer el acceso de antena de los ciudadanos y de sus organizaciones culturales, religiosas y políticas.
- Ser independiente de cualquier grupo profesional y político.
- Realizar al menos una vez al año una asamblea abierta al público para propiciar el encuentro entre los responsables de la radio y sus oyentes.

Por lo que atañe a la radiodifusión televisiva, la explotación por parte del sector privado se permitió en 1987 para las comunidades valona y flamenca – que forman el país. La ley flamenca, específicamente, exige que el 51% del capital de la empresa explotadora del servicio sea flamenco.

En las dos partes del país, hay consejos que fiscalizan las actividades y que celan por la ética en la programación: el *Conséil Supérieur de l'Audiovisuel* y la *Comission d'Éthique* en la región valona, y los *Conséil des Médias et de la Publicité*, en la región flamenca.

De manera semejante a lo que ocurre en Gran Bretaña, el sistema belga se financia por medio del pago anual de una tasa por parte de los propietarios de televisores, pero también cuenta con ingresos provenientes de la publicidad.

## CANADÁ

El sistema canadiense es mixto: las emisoras públicas están reunidas en redes nacionales, todas ellas pertenecientes a la *Canadian Broadcasting Corporation*, y el sector privado está formado por una red nacional y una serie de emisoras independientes de ámbito regional. Las emisoras privadas se financian completamente por medio de la publicidad; las públicas, por su lado, pueden recibir recursos originarios de varias fuentes. Existe, también, una gran cantidad de estaciones comunitarias de radiodifusión. Ha de resaltarse también que la televisión por cable en este país está muy difundida: el 80% de los domicilios disponen de este servicio.

El asegurarse que las disposiciones legales estén presentes en la práctica de las emisoras es una de las tareas de la Canadian Radio-Television and Telecommunication Commission (CRTC), que tiene además las siguientes responsabilidades:

- Otorgar los permisos para el ejercicio de la radiodifusión comercial y los de televisión por cable.
- Regular y fiscalizar los sistemas de radiodifusión y de telecomunicaciones.
- Controlar los contenidos de la programación de las emisoras de radiodifusión por lo que se refiere a las cuotas de programas de origen canadiense, imágenes ofensivas y obscenas, respeto a las minorías, pluralidad de puntos de vista y publicidad.
- Aplicar las sanciones pertinentes.
- Establecer medidas para proteger a los niños y adolescentes contra la programación inadecuada para ellos, proponer alternativas positivas y promover la educación sobre los medios de comunicación.

## CHILE

En Chile, el Consejo Nacional de Televisión es el responsable de velar por el buen funcionamiento de los servicios de televisión, el que debe ejercer la vigilancia y la fiscalización de los contenidos e imágenes. Esos contenidos, por ley, han de respetar los valores morales y culturales del país, la dignidad de las personas, la protección de la familia, el pluralismo, la democracia, la paz, la protección al medio ambiente y la formación espiritual e intelectual de la infancia y la juventud.

Este Consejo, que se define como un servicio público autónomo, funciona de modo descentralizado y está compuesto por una personalidad jurídica y un patrimonio propios. Posee 11 integrantes: un consejero indicado por el Presidente de la República y otros diez designados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado. En su conjunto, tienen que presentar una composición pluralista.

El Consejo es el que debe otorgar, modificar y cancelar las concesiones de televisión gratuita, así como pronunciarse sobre la transferencia, la cesión, el arrendamiento o la concesión del derecho de uso de estos canales. Desde el 1992, el plazo de las concesiones caduca al cabo de 25 años y solo se las pueden conceder a empresas jurídicas. Es posible renovar la concesión, aunque el proceso de licitación se reabre siempre para todos los interesados. En caso de empate, tendrá preferencia quien tuviera anteriormente la concesión. Los requisitos de la licitación han de ser objetivos y la elección se da considerando qué propuesta técnica garantiza una mayor calidad de transmisión y de contenidos.

## ESTADOS UNIDOS

Las directrices de la radiodifusión en los Estados Unidos las estableció el Communication Act en 1934. Este texto legal prevé la creación, conforme se relató anteriormente, de la Federal Communication Commission (FCC) – una entidad compuesta por cinco comisiones, a cuyos dirigentes los indica el presidente de los Estados Unidos y cuyo nombramiento es aprobado por el Senado. Para ser miembro de la FCC es necesario ser ciudadano norteamericano, no tener ningún interés financiero en empresas de comunicación y ejercer este cargo en régimen de dedicación exclusiva.

Corresponde a la FCC la competencia de reglamentar las comunicaciones por medio de radio, televisión, Internet, por satélite y por cable, además de conceder los permisos de radio y televisión, de renovarlas y de revocarlas, si fuera el caso. También le compete a la FCC el supervisar el uso correcto de las emisoras, junto a la supervisión de las cuestiones relativas a los contenidos transmitidos.

No es de la alzada de la FCC la administración de la parte del espectro que se utiliza para que se comuniquen los diferentes departamentos y organismos civiles y militares del gobierno federal, sino que le corresponde a la National Telecommunications and Information Administration el llevar a cabo este control. Por otro lado, las cuestiones relativas al poder económico y a la prevención de la formación de cárteles quedan bajo la responsabilidad de la Federal Trade Commission.

Los permisos caducan al cabo de ocho años en lo relativo a todos los servicios de radiodifusión y la política de la FCC indica que, una vez acabado el plazo, hay buenas expectativas de renovación. Si el que recibió la concesión prestó un servicio que atendió como corresponde a la conveniencia, a la necesidad y al interés público, además de no haber cometido violaciones serias – como haber dado declaraciones falsas o haber defraudado – difícilmente no se le renovará el permiso.

A este respecto, cabe observar que los procesos de renovación y de pérdida de permisos cuentan con una intensa participación popular, que está prevista por la ley. Cualquiera puede escribirle a la Comisión para poner una denuncia contra una emisora. Y, además, también tiene la posibilidad de presentar una *petition to deny*, o sea, aquellas razones de carácter público que considere relevantes para que no se renueve o se cancele aquel permiso.

Para el Estado norteamericano, los presupuestos de una amplia libertad de expresión y del “mercado de ideas”<sup>5</sup> constituyen la manera de garantizar la multiplicidad y la diversidad en el área de la radiodifusión. Para tener éxito en esta tarea, se aplican tres políticas diferentes. La primera procura fomentar el “localismo” y les da la preferencia a aquellos propietarios que ya estén comprometidos con la gestión de cada estación y que conozcan los problemas e intereses locales. La segunda les marca límites a la propiedad y al control de los medios de comunicación de masas, a fin de evitar la concentración económica en este sector. Y, finalmente, la tercera estrategia tiene el objetivo de limitar la influencia predatoria de la programación de las redes nacionales sobre el contexto general de la radiodifusión.

Entre otras características, los interesados en obtener un permiso tienen que ser ciudadanos norteamericanos, demostrar que son honestos, tener capacidad financiera suficiente para construir y mantener su emisora durante 90 días y probar que son capaces de cumplir las exigencias técnicas que impone la FCC.

El Telecommunications Act, de 1996, prohíbe, por ejemplo, que una emisora de televisión gratuita dada posea o controle una red de televisión por cable en su misma área de difusión. También restringe la posibilidad de que un grupo económico determinado posea o controle, al mismo tiempo, un periódico y una emisora de radio o televisión en la misma localidad. Lo que se deduce de esta regla es que un único grupo económico puede llegar a controlar en este país 24 emisoras de televisión, 30 emisoras de radio AM y 30 emisoras de radio FM. Además, a cualquier red de televisión le está prohibido llegar a una audiencia que sobrepase el 35% del total nacional. También existen límites a la propiedad de las estaciones de radio por parte de personas o entidades.

Lo que no existe es una prohibición de propiedad cruzada por lo que concierne a la televisión por cable. O sea, los operadores de este servicio pueden ser los dueños de periódicos impresos, o bien prestar el mismo servicio por medio de otra empresa

5. El concepto del *market place of ideas* supone el entender que la verdad y el interés público se benefician en gran medida de la competencia entre las más diversas ideas y los más variados asuntos, por muy impopulares que puedan resultar.

de la misma localidad. También se permite la concentración de la propiedad de los canales por cable en el caso de las redes de televisión.

Se controlan las actividades de las redes de modo a propiciar que se dé una relación sana entre las afiliadas, a garantizar que los horarios de máxima audiencia se aprovechen de manera igualitaria y proporcional, asegurándose de que las producciones realizadas internamente por parte de la red no sobrepasen el 40% de la programación.

## FRANCIA

En este caso, la regulación de este sector cuenta con tres agentes principales: el Gobierno, que diseña las políticas de radiodifusión; el Parlamento, que aprueba las leyes al respecto y que controla la financiación de las emisoras públicas; y el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA), una autoridad administrativa independiente. Creado en 1989, el CSA tiene las atribuciones de asegurar la igualdad en el trato, la independencia y la imparcialidad de la radiodifusión, el pluralismo, la libre competencia, la supervisión de la calidad de los programas y el desarrollo de una cultura audiovisual basada en la lengua francesa.

Le corresponde también al Consejo el proceder a otorgar las concesiones y las autorizaciones para la explotación del servicio de radiodifusión. Este es el organismo que controla que se cumplan las obligaciones legales previstas para este sector, aunque no cuente con un poder más general por lo que atañe a la reglamentación. Sin embargo, tiene la potestad de establecer reglas y de hacer recomendaciones y, además, lo consultan a menudo los órganos legislativos, la Asamblea Nacional y el Senado.

En caso de incumplimiento de las obligaciones legales, el CSA es quien aplica las sanciones contra las empresas – desde una advertencia a la retirada de la concesión o de la autorización, pasando por una suspensión o una multa. Ha de destacarse que el poder de sancionar a los canales públicos tan solo empezó a estar previsto a partir de 1994.

Francia dispone de una legislación rigurosa por lo que concierne a la concentración de los medios de comunicación social. Hay restricciones a los niveles regional y local. Además, le está prohibido a una única persona o grupo de personas el encontrarse a la vez en más de dos de las siguientes situaciones:

- Ser titular de una o más autorizaciones relativas a los servicios de televisión gratuita.
- Ser titular de una o más autorizaciones relativas a los servicios de radiodifusión sonora que permitan llegar a una población de 30 millones de personas o más.
- Ser titular de una o más autorizaciones de audio y vídeo que permitan llegar a una población de 6 millones de habitantes o más.
- Publicar o controlar una o más publicaciones cotidianas de información política o general que representen más del 20% del mercado nacional de las publicaciones de este cariz.

Por lo que se refiere específicamente a la televisión gratuita, las leyes francesas prohíben también que cualquier persona o grupo de personas acumule:

- Dos concesiones de cadenas de televisión gratuita nacional o una cadena nacional y otra regional o local.
- Más de dos autorizaciones para explotar los servicios de televisión vía satélite.
- Autorizaciones para explotar canales de televisión que lleguen a una población que supere los 6 millones de habitantes.
- Dos autorizaciones que permitan que cada una explote una cadena de televisión gratuita, pero que afecte, total o parcialmente, a una misma zona geográfica.

La publicidad también está severamente controlada en este país, siguiendo el modelo establecido por la Unión Europea.

## **HOLANDA**

---

El sistema de radiodifusión televisiva de dicho país es completamente público, pese a no ser estatal. Las concesiones se les conceden a las asociaciones de oyentes y de telespectadores y se las mantiene por medio del pago de tasas por parte de los propietarios de aparatos de televisión. Recientemente, se ha aceptado la inclusión de la publicidad en la programación, aunque esté rigurosamente controlada.

Las retransmisiones se reparten entre las asociaciones civiles, de manera directamente proporcional a su cantidad de socios. Las radios funcionan prácticamente de la misma forma que lo hace la televisión, a pesar de existir emisoras controladas por la iniciativa privada.

## **JAPÓN**

---

Las concesiones de radiodifusión se le otorgan a las empresas por un plazo de tres años, renovables, siempre que sirvan al interés público mediante el cumplimiento de criterios rígidamente definidos por la ley.

La representante principal del sector público es la Nippon Hoso Kyokai (NHK), que es la propietaria de cinco cadenas de televisión y tres de radio, todas de alcance nacional. Además, suministra servicios de transmisión internacional y de radio y televisión por Internet. Corresponde a las estaciones privadas el realizar las retransmisiones de alcance regional, pero no pueden retransmitir nacionalmente. El sector público se financia en parte mediante el pago de tasas por parte de los propietarios de televisores y está vetada la publicidad. A las empresas privadas, por su parte, se les permite que retransmitan publicidad dentro del límite del 18% del total del tiempo de sus retransmisiones.

## **REINO UNIDO**

---

En este caso, la Office of Communications (Ofcom) es la agencia reguladora que supervisa, fiscaliza y reglamenta las cuestiones relativas a los contenidos y a la infraestructura de la radiodifusión y las telecomunicaciones en el Reino Unido. La creó en el 2003 el Communications Act y en ella participan hoy en día todos los organismos anteriormente responsables de la regulación y la defensa de los consumidores por lo que concierne a los servicios de comunicación: la Office of Telecommunications (Ofcom), la Broadcasting Standards Commission (BSC), la Independent Television Commission (ITC), la Radio Authority y la Radiocommunications Agency (RA).

Se suele citar el sistema británico de radiodifusión como un ejemplo mundial de un buen funcionamiento del sistema público. La empresa responsable de la radiodifusión pública es la British Broadcasting Corporation (BBC). La producción y la distribución de los contenidos de radiodifusión se las financia por medio de una tasa anual que le pagan a la BBC los propietarios de aparatos de televisión, que consiguen así el derecho de captar la señal no codificada. El pago de esa cuantía se fiscaliza estrictamente, lo que garantiza la credibilidad del sistema.

En el Reino Unido, las autoridades locales, los organismos políticos y las entidades religiosas no pueden tener concesiones de radiodifusión. Por añadido, las empresas con permisos de televisión gratuita tampoco pueden obtener autorizaciones para funcionar por cable. Finalmente, el control de las acciones de las televisiones gratuitas ha de permanecer en manos de inversores de aquel país.

## LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO REGULATORIO BRASILEÑO

*Basado en una legislación extremadamente desfasada, el modelo regulatorio brasileño sigue contribuyendo a que se perpetúe un escenario de concentración de la propiedad y un uso político de las concesiones de radiodifusión. Transformar esta realidad constituye todavía el gran desafío que se le plantea al sector de las comunicaciones*

La primera transmisión de radio en Brasil tuvo lugar en 1922. Por su lado, la legislación inicial para reglamentar este sector se promulgó tan solo durante el primero gobierno de Getúlio Vargas (decretos n° 20.047, de 1931, y n° 21.111, de 1932). En aquel entonces, la radiodifusión se utilizaba como un instrumento de propaganda estatal. No obstante, desde aquella época, la lógica del marco regulador brasileño esbozaba los mismos principios que aún están presentes hoy en día, o sea, esa actividad se destinaría primordialmente al interés nacional y a objetivos educativos.

Una vez consolidadas las emisiones de radio en las capitales y en el interior de Brasil – y tras haberse extendido la televisión desde hacía más de 12 años – se promulgó, en 1962, la Ley n° 4.117, conocida como el Código Brasileño de Telecomunicaciones (CBT). El proceso de aprobación de la legislación, como vimos en el *Capítulo 1*, se caracterizó por constantes presiones por parte de los empresarios y los políticos con relaciones con la radiodifusión y sus preceptos continúan siendo válidos hasta la actualidad. Así evalúa el cientista político Guilherme Canela el panorama legal de este sector:

*Ante la falta de una reglamentación actualizada, nos encontramos ante un enmarañado conjunto de leyes, decretos, resoluciones y normativas. Este caos jurídico y el desfase que caracteriza la legislación brasileña acabaron dando lugar a una situación de vacíos de regulación. Al contarse con un código de 1962 – cuyo principal decreto regulador proviene del régimen militar – y una Ley de Prensa también del periodo citado (esta con varios artículos anticonstitucionales, dadas las menciones explícitas a la censura), existe un consenso acerca de lo inaplicables de diversos artículos de la legislación mencionada, de modo que, como hay leyes que no se pueden utilizar, en realidad no hay ley alguna. Esta especie de mercado libre, donde todo está permitido, llega a ser muy interesante para aquellas empresas con un largo historial de derechos adquiridos en este sector (y, por lo tanto, de posturas cristalizadas); sin embargo, resulta extremadamente perjudicial para la sociedad en su conjunto.*

Al Código Brasileño de Telecomunicaciones se le han sumado posteriormente el Decreto ley n° 236, de 1967, que delimitó los frágiles límites de la posesión de emisoras de radiodifusión; el capítulo de la Comunicación Social de la Constitución Federal; la Ley del Cable; el Decreto 2108, de 1996, capitaneado por el entonces Ministro Sérgio Motta y que introdujo algunas innovaciones interesantes en lo tocante a la reglamentación de los servicios de la radiodifusión comercial; la Ley General de Telecomunicaciones (que excluye a la radiodifusión y revoca disposiciones del CBT por lo que atañe a la telefonía); la Ley de las Radios Comunitarias, y, desde junio del 2006, el Decreto n° 5820, que trata sobre la Televisión Digital. zó por Basado en una legislación extremadamente desfasada, el modelo regulador brasileño sigue contribuyendo a que se perpetúe un escenario de concentración de la propiedad y un uso político de las concesiones de radiodifusión. Transformar esta realidad constituye todavía el gran desafío que se le plantea al sector de las comunicaciones



FUENTES DOCUMENTALES DE LOS TEXTOS*	
Proyectos de Ley y Propuestas de enmiendas constitucionales	11,3%
Constitución Federal Brasileña	6,1%
Sentencias Judiciales	1,8%
Ley General de Telecomunicaciones (LGT)	0,8%
Estatuto del Niño y el Adolescente	0,8%
Legislación de Otros Países	0,8%
Tratados y Convenciones	0,8%
Ley de las Radios Comunitarias	0,6%
Código de Defensa del Consumidor	0,6%
Código Brasileño de Telecomunicaciones (CBT)	0,3%
Declaración Universal de los Derechos Humanos	0,3%
Ley del Cable	0,2%
Otras leyes nacionales	12,5%
Otras leyes internacionales	0,3%
Otras fuentes documentales	5,1%
No se cita ninguna legislación	65,4%

\* La suma de los porcentajes no equivale al 100%, puesto que este punto del estudio permite que se marque más de un criterio por cada texto.

### La necesidad de que se integren los marcos legales

En opinión del profesor Murilo César Ramos, de la UnB, es vital para las Políticas Públicas de Comunicación que se promulgue un marco regulatorio que consolide la legislación vigente, visto que el escenario actual constituye un ambiente poco propicio a la congruencia de intereses de la sociedad civil, de las empresas y del Estado.

En su artículo “Agencias reguladoras: la reconciliación con la política”, Ramos critica la tentativa de darle un aspecto puramente técnico al debate sobre las comunicaciones. En 1997, ante la privatización de las empresas telefónicas y la necesidad de establecer un nuevo modelo regulador, el gobierno brasileño creó la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel). En su día, se llegó a ventilar que este organismo sustituiría al Ministerio de Comunicaciones. De esa forma, Anatel haría que los criterios políticos dejaran lugar a los técnicos. Así, comenta el profesor Murilo César Ramos:

*(...) se ha intentado crear un ente extraño, despolitizado, ‘técnico y no partidario’, como si fuera posible separar la política de gobierno de la política de agencia ‘independiente’; separar la política ejecutiva de la política reguladora. Por lo que consta en especulaciones de aquella época, dicha separación debería haber sido aún más radical, suponiendo la desaparición del Ministerio de Comunicaciones, que se fundiría con un genérico Ministerio de Infraestructura y le dejaría a Anatel la dirección casi total de la política del sector.*

A pesar de ello, no solo no desapareció el Ministerio de Comunicaciones, sino que sigue teniendo el puesto del principal organismo responsable de la infraestructura del sector de la radiodifusión. De esa manera, también sigue siendo uno de los ministerios más disputados por los partidos políticos cuando tiene lugar cualquier cambio de puestos en el Poder Ejecutivo brasileño. Eso lo explica la importancia de su papel por lo que se refiere a la regulación de la radiodifusión, fundamentalmente a la hora de encauzar temas como la renovación de concesiones y de definir nuevas cuestiones como la televisión digital, por ejemplo.



El estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta Área indica la presencia relevante

de fuentes documentales (el 35%) en la cobertura periodística, un porcentaje diferenciado si se lo compara con la media obtenida en los análisis de los medios realizados anteriormente por ANDI. Dicho panorama está ocasionado, en parte, por la ya mencionada profusión de normas que regulan (o evitan que se regule) este sector – por lo general, se da una intensa pulverización de los textos legales mencionados por los periodistas. En este sentido, se obvian determinados marcos legales de importancia fundamental a la hora de discutir con más profundidad el tema, como es el caso de la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos.



Solo en un único texto de los analizados en el estudio llevado a cabo por ANDI, se menciona

la posibilidad de ampliar los poderes de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), de modo que este organismo pasara a contar con atribuciones más contundentes por lo que se refiere a la radiodifusión. También de acuerdo a la investigación, tan solo en dos de los textos se abordó la posibilidad de que se creara un organismo regulador específico para el sector de la radiodifusión.

## EL PANORAMA BRASILEÑO Y EL CLIENTELISMO

Las deficiencias observadas en Brasil también a lo largo de los últimos años, por lo que se refiere al sistema de regulación de los medios de comunicación – como, por ejemplo, su desacuerdo con los dictámenes democráticos y con la evolución tecnológica – han resultado decisivas a la hora de darle forma a la configuración actual del sector de la radiodifusión. Todavía hoy en día, el modelo brasileño se ve caracterizado por un intenso clientelismo – en el que se termina usando a las concesiones en las negociaciones entre los gobiernos y los correligionarios –, con lo que se sigue una tendencia que también se observa en otros países, según informan los estudios realizados en esta área.

En un estudio que se ha convertido en una referencia en esta discusión, los investigadores Daniel Hallin, de la Universidad de California, y Stylianos Papatheanopoulos, de la Universidad Nacional de Atenas, compararon las realidades latinoamericana y del sur de Europa por lo que concierne al clientelismo político de los medios de comunicación de masas. Estos investigadores reconocen que ambos escenarios tienen puntos en los que coinciden, lo que favorece que se den prácticas comunes como: escasos niveles de circulación de periódicos, instrumentalización de los medios privados, politización de la radiodifusión pública y de la regulación de la radiodifusión y desarrollo limitado del periodismo como profesión. Según estos autores, dichas características se pueden modificar, pero las posibles transformaciones – acompañadas por un proceso de redemocratización en los más diversos sectores – ocurren de forma lenta.

Como destaca la investigadora Suzy dos Santos (véase su artículo en la página 109), en Brasil lo que se suele instrumentalizar son los medios de comunicación regionales. De la misma manera, el cientista político Guilherme Canela resalta la participación de grupos políticos en los medios regionales como algo esencial a la hora de comprender la estructura de poder que se encuentra en el escenario de las comunicaciones en Brasil:

*Brasil es un país cuya historia se ha visto caracterizada y todavía lo es – aunque no haya un consenso en cuanto a este punto – por una de las prácticas más perjudiciales para el desarrollo adecuado de la Política (tal cual, con P mayúscula) y, por consiguiente, del Estado en cuanto el principal organizador de la vida en sociedad: la promiscuidad entre lo público y lo privado. Ha de observarse bien que no estamos hablando de relaciones transparentes, legales y necesarias entre el Estado y los actores privados, muy bienvenidas para una mejor construcción de la Nación; estamos hablando de una dominación inmoral y/o ilegal del aparato estatal por parte de intereses propios de unos pocos grupos.*

### Se acabó la fiesta

La historia del clientelismo y del uso político de las concesiones de las emisoras de radio y televisión la ha estudiado Paulino Motter, en su tesina *La batalla invisible de la Asamblea Constituyente: intereses privados versus carácter público de la radiodifusión en Brasil*. Según el estudio realizado por el autor, el gobierno de José Sarney otorgó 1.028 concesiones de radio y televisión en el corto periodo comprendido desde su toma de posesión (1985) a la aprobación de la nueva Constitución (1988) – cuando las concesiones dejaron de ser una atribución del Poder Ejecutivo y pasaron a serlo del Congreso brasileño.

La utilización de las concesiones en las negociaciones políticas puede comprobarse, según Motter, si se percibe que 539, o el 52% de las concesiones, se distribuyeron durante los últimos nueve meses de la Asamblea Constituyente, a finales de la década de 1980, en lo que el autor denominó la fase “del final de la fiesta”.



Aunque constituya un tema indispensable para comprender el panorama de las comunicaciones en Brasil, es prácticamente nula la presencia de textos que aborden el tema de la propiedad de los medios por parte de políticos y/u oligarquías locales (el 0,4%), resalta la investigación realizada por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford. Dicho resultado ya era esperado incluso antes de realizar el estudio, visto que muchos de los medios analizados se encuadran en esa característica, lo que, como mínimo, hace difícil que se le dé una cobertura imparcial a la cuestión.

Otro dato importante consiste en el hecho de que de los 91 constituyentes que recibieron por lo menos una concesión de radio o televisión, el 92,3% votaron a favor del presidencialismo y el 90,1% lo hizo a favor del mandato de cinco años, ciertamente los temas más relevantes para los intereses de aquel gobierno. Por lo tanto, este proceso sirvió para reforzar dos tendencias estructurales de los medios de comunicación electrónicos en Brasil:

1. Predominio de las redes nacionales de televisión y de los grandes conglomerados privados de los medios de comunicación.
2. Aumento de la presencia de grupos políticos regionales en el control de las emisoras de radio y de televisión.

Conforme se ha resaltado anteriormente, tales acontecimientos históricos han generado una enorme dificultad a la hora de realizar el debate político-institucional y público acerca de las políticas públicas de comunicación, en especial en el caso de las que están relacionadas con la radiodifusión. El hecho de que una parte no despreciable de las empresas de los medios brasileños esté dominada por políticos con sendos mandatos en los poderes Legislativo y Ejecutivo, contribuye en efecto a que se res-

## La legislación y la participación de los políticos en la radiodifusión

### Código Brasileño de Telecomunicaciones de 1962

**Art. 38.** A la hora de otorgar concesiones y autorizaciones para ejecutar los servicios de radiodifusión, se observarán, además de otros requisitos, los siguientes preceptos y cláusulas:

(...)

Párrafo único. No podrán ejercer las funciones de director o gerente de una empresa que disponga de una concesión de radio o televisión quienes gocen de inmunidad parlamentaria o de foro especial.

### Constitución brasileña de 1988

**Art. 54.** Los Diputados y Senadores no podrán:

- I - desde el momento que se expida su diploma:
  - a) firmar o mantener un contrato con personas jurídicas de derecho público, instituciones, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas que tengan concesiones de servicios públicos, salvo cuando el contrato obedezca a cláusulas uniformes;
  - b) aceptar o ejercer un cargo, función o empleo remunerado, incluidos los que estén sujetos a dimisión “ad nutum”, en las entidades que constan en el apartado anterior;

II - desde su toma de posesión:

- a) ser propietarios, controlar o ser directores de empresas que gocen de favores derivados de un contrato con una persona jurídica de derecho público, o ejercer en ellas alguna función remunerada;
- b) ocupar un cargo o función que esté sujeto a dimisión “ad nutum” en las entidades referidas en el inciso I, “a”;
- c) patrocinar alguna causa en la que esté interesada cualquiera de las entidades a las que se refiere el inciso I, “a”;

**Art. 55.** Perderán su mandato aquellos Diputados o Senadores:

- I - que infrinjan cualquiera de las prohibiciones establecidas en el artículo anterior;

### Ley 8977 de 1995 (Ley del Cable)

**Art. 9º** Para ejercer funciones de dirección de empresas operadoras de televisión por cable, las personas físicas no podrán gozar de inmunidad parlamentaria ni de foro especial.

trinja la probabilidad de que esos mismos políticos realicen un debate independiente sobre el tema, lo que supone una condición previa para modificar el *status quo*.

En varios momentos se registra una situación semejante en las democracias y entonces las instituciones que garantizan la *accountability* de los políticos elegidos, entre las que está la prensa, entran en acción, buscando denunciar y revertir el panorama adverso que se pueda haber constatado. Son frecuentes los textos, artículos y editoriales críticos sobre el hecho de que un grupo u otro de dicho sector (el “grupo de las balas”, por ejemplo) está actuando para que cambie el *status quo*. Obsérvese que, según los datos de la investigación realizada por ANDI y la Fundación Ford, es raro que ocurra lo mismo cuando el tema son las Políticas Públicas de Comunicación. Se puede intentar explicar esta constatación mediante la hipótesis de que, a menudo, el grupo de los diputados y senadores con intereses en la radiodifusión también está compuesto por muchos propietarios de medios cuyos productos se han analizado en la presente investigación.

### Altos y bajos

Por un lado, conforme se ha estado viendo, resulta innegable que la situación brasileña, por lo que concierne a una regulación democrática y avanzada de los medios de comunicación, no puede considerarse una de las más cómodas (para valernos de un eufemismo) – especialmente ante los innumerables cambios que han asolado el sector durante las últimas décadas. Por otro, las páginas precedentes han hilvanado un conjunto nada despreciable de posibilidades de conseguir modernizar, con ganancias para toda la sociedad, el aparato legal y burocrático que hoy en día (des) ordena el campo de las comunicaciones en Brasil.

Volvemos a enfatizar que el quid de la cuestión se resume a una increíble secuencia de interrelaciones poco recomendables entre lo público y lo privado. Los medios de comunicación brasileños no es raro que sean propiedad de políticos con mandatos en vigor, ni que se encuentren cada vez más concentrados. Así, acumulan una capacidad creciente de influencia en la política, conquistando un elevado poder a la hora de negociar con los poderes constituidos. Naturalmente, acaban siendo poco o nada regulados y casi siempre omiten las reflexiones sobre las Políticas de Comunicación en la agenda mediática – y, en consecuencia, en la propia esfera social, más amplia. Al fin y al cabo, por lo tanto, así se logra mantener un *status quo* que, por definición, sólo satisface los intereses cristalizados.

El resolver esta intrincada cuestión no es moco de pavo – y supone, sin duda alguna, recurrir a diversos factores. Cabe mencionar algunos de ellos: una actuación más contundente de los escasos medios que todavía no se han encuadrado en esta red de intereses difíciles de contener; un reconocimiento de que el periodismo de calidad no puede someterse a disputas de poder que no contribuyen en nada a la democracia; una decisiva adopción de la agenda de la Responsabilidad Social Empresarial por parte de los grupos de comunicación; un compromiso mayor y más plural por parte de la sociedad civil a la hora de discutir sobre el tema y una buena dosis de aprendizaje a partir de la experiencia internacional. Todo ello a fin de garantizar que se reglamenten los principios que, asombrosamente, ya ofrece la Constitución brasileña desde 1988.

El próximo capítulo, centrado en el análisis de contenidos, volverá a subrayar esas posibles salidas al laberinto en el que se encuentra Brasil. El *Capítulo 4*, a su vez, destacará, paralelamente a la realización de comentarios más específicos sobre la cobertura acerca de las Políticas Públicas de Comunicación en el país, un conjunto de elementos que pueden servir para redefinir el marco regulatorio brasileño para este sector y tendrá como telón de fondo la necesidad – en Brasil y en todas partes – de contar con unos medios de carácter público fuertes, como elemento en contrapunto a los intereses privados que también están en juego.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: INVESTIGANDO LAS CUESTIONES ESTRUCTURALES, DE MERCADO Y REGULADORAS

El análisis acerca de las cuestiones estructurales, de mercado y reguladoras – aspectos básicos en el reto de las discusiones del sector de las comunicaciones – indica, por un lado, que se da un intenso desequilibrio entre la presencia de dichos temas en la cobertura (el 11,7%), especialmente cuando se los compara con otras cuestiones de contenido (el 50,2%).

Por otro lado, es posible observar la tendencia que presentan los periódicos a la hora de abordar tales asuntos a partir de un sesgo que retrata la comunicación como un negocio. Resulta interesante fijarse, por ejemplo, en que los abordan más los periódicos económicos (el 34%) y que el sector privado cons-

parte del BNDES de las empresas de los medios de comunicación, la crisis financiera de dicho sector y las dimensiones del mercado.

### El BNDES y las empresas de los medios de comunicación

En el 2003, el sector de la comunicación solicitó ante el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasileño que se crearan líneas de crédito especiales, en una tentativa de sanear una deuda que alcanzaba los R\$ 10 mil millones. Nunca antes en la historia de Brasil, tantas empresas de los medios de comunicación habían recurrido, todas juntas, a las arcas del Estado, aunque a varias de ellas las habían ayudado ya individualmente diferentes gobiernos a lo largo de las últimas décadas. Tampoco se había hecho pública nunca antes una crisis de ese tamaño en este sector.

Durante los años anteriores, las empresas de los medios de comunicación se habían aprovechado de la baja cotización del dólar estadounidense para invertir en la modernización de sus estructuras. Ante la disparada de la moneda norteamericana en Brasil a partir del 2002, sus deudas crecieron y se volvieron virtualmente impagables. Además, por lo que se refiere a los medios impresos, disminuía el mercado: la circulación de revistas, entre el 2000 y el 2002, bajó de 17,1 millones a 16,2 millones de ejemplares al año y la de periódicos, de 7,9 millones a 7 millones de ejemplares al día. En esa misma época, se redujo también – en R\$ 200 millones – la torta publicitaria que se reparten todos los medios de comunicación. La crisis en este sector supuso una reducción de 17 mil puestos de trabajo, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo.

El presidente del BNDES en aquel entonces, Carlos Lessa, hizo público el pedido de préstamo y decidió debatir sobre ello en el Congreso brasileño. En una de las audiencias abiertas a la sociedad en general, el coordinador general del Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC), Celso Schröder, declaró: “Al elegir al BNDES como el único agente público implicado en la búsqueda de una solución al problema, aunque lo haya hecho involuntariamente, el gobierno está contribuyendo a anular el espacio político de discusión de un tema que va mucho más allá de un mero endeudamiento de empresas y que podría indicar

#### TEMAS CUBIERTOS CUANDO LAS CUESTIONES ESTRUCTURALES, DE MERCADO Y REGULADORAS ERAN EL TEMA PRINCIPAL\*

Concesiones/permisos en general	13,7%
Dimensiones del mercado	13,7%
Regulación del sector	13,7%
Financiación del BNDES a las empresas de comunicación	12,9%
Crisis financiera de los medios	10,8%
Fusiones, adquisiciones y joint ventures	10,8%
Capital extranjero	7,2%
Cierre de radios comunitarias	6,5%
Revocación de concesiones/permisos	4,3%
Configuración de la propiedad del sector	2,2%
Creación de una agencia reguladora específica para el sector	1,4%
Ampliación de las atribuciones de Anatel	0,7%
Concentración de la propiedad del sector	0,7%
Exportación de la programación	0,7%
Renovación de concesiones/permisos	0,7%

\*Del total de los textos, en el 11,7% se ha tratado sobre las cuestiones estructurales, de mercado y reguladoras.

tituye, proporcionalmente, el agente que está más estrechamente vinculado a esas cuestiones. Finalmente, el estudio realizado por ANDI indica que, entre los aspectos que se tratan más a menudo con relación a este eje, se encuentran la financiación por



un proyecto brasileño en el área de las comunicaciones”. Se cuestionó, también, la capacidad de los medios de comunicación de mantener su independencia, en caso de que contaran explícitamente con recursos públicos para sustentarse.

En el 2004, el BNDES llegó a sugerir un préstamo por una cifra muy inferior a la que pretendían

conseguir las empresas. Sumada esta propuesta a la mala repercusión de las negociaciones ante la opinión pública, las empresas optaron por rechazar en conjunto la ayuda del banco. Así, el programa de auxilio, que había llegado a compararse al Programa de Estímulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (Proer), no salió adelante.

## El fenómeno del caciquismo electrónico en los estudios de comunicación

Suzy dos Santos\*

En la expresión caciquismo electrónico se esconde gran parte de un imaginario popular que ha venido perpetuando al mitológico personaje del cacique como un líder local destacado, normalmente un propietario rural, sustentado por los pilares del abuso de poder y de la herencia política. En los estudios de comunicación, la efervescencia de las subjetividades, de los aspectos microscópicos y cibernéticos del área ha contribuido a que se consolidara esta mitología. Se ha hablado mucho sobre si se trata de un fenómeno relativo a muy pocas ciudades de los estados del noreste de Brasil, que ahora estaría superado ante la globalización y las tecnologías digitales de comunicación. En la última década del siglo XX, las ideas de la interconexión generalizada y de la presencia en masa de las *global players* en Brasil convertían el caciquismo en una imagen anticuada, incompatible con la nueva sociedad que estaba surgiendo.

### El contexto brasileño

El problema radica en que, a veces, a Brasil le gusta “llevar la contraria” y su estructura de comunicaciones ha ido alejándose de los modelos internacionales más conocidos. Hoy en día se considera un consenso que los estudios que se centran en la

globalización y las nuevas tecnologías no consiguen explicar algunos puntos que oponen el ambiente brasileño al ambiente global, dominado por la digitalización y por la flexibilidad del mercado internacional, tales como:

- a) el detallado de las lógicas clientelistas que ha transformado medios de comunicación locales y regionales en armas usadas en las negociaciones políticas a nivel federal;
- b) el desplazamiento, por lo que concierne a la regulación de este sector, desde la centralidad de los intereses privados, en detrimento del interés público, hacia la centralidad de los intereses políticos y/o religiosos, locales o regionales, en detrimento del interés económico global o nacional;
- c) la surrealista separación que se da entre las antiguas y las nuevas tecnologías de comunicación en ambientes reguladores distintos (radiodifusión en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, y comunicaciones<sup>1</sup> en el de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones); y,
- d) la ausencia de transparencia sobre la estructura de la propiedad y de la afiliación de la radiodifusión nacional.

1. Esta división supone una separación conceptual entre la televisión gratuita, comprendida en la radiodifusión, por un lado, y la televisión de pago, comprendida junto a los demás servicios como Internet y telefonía, por otro. También se realiza otra distinción heredada del cine, en cuanto a la comprensión de los medios de comunicación y su estratégica colocación en el ámbito del Ministerio de Cultura/Agencia Nacional del Cine.



### ▼ **¿De qué se trata?**

En un ambiente como este, el caciquismo electrónico constituye, en nuestra opinión, un elemento fundamental a la hora de comprender la especificidad del sistema de comunicaciones brasileño. Denominamos caciquismo electrónico a aquel sistema organizativo de la reciente estructura brasileña de comunicaciones que se basa en un compromiso recíproco entre el poder nacional y el poder local, configurando una compleja red de influencias entre el poder público y el poder privado de los jefes locales, propietarios de medios de comunicación. Se considera, por lo tanto, que se entiende por caciquismo electrónico el traspaso al ambiente de las comunicaciones de una discusión que se ha consolidado ya en la historiografía brasileña: la del caciquismo (“coronelismo”, en portugués). Se toma como referencia básica el clásico *Caciquismo, Azada y Voto*, de Victor Nunes Leal.

El primer trabajo, de naturaleza académica, en el que se adoptó el término caciquismo electrónico fue la monografía de Célia Stadnik, titulada *La hipótesis del fenómeno del “caciquismo electrónico” y las relaciones de los parlamentarios federales y gobernadores con los medios de comunicación en Brasil* (1991). Aunque se hayan vuelto más frecuentes los trabajos en los que se adopta esta idea, todavía es relativamente reducida la cantidad de investigadores que tratan sobre el asunto. Si se realiza una búsqueda en la Plataforma Lattes, un catastro de los currículos de los investigadores brasileños en el sitio del CNPq, el sistema presenta tan solo a doce investigadores en cuya producción científica aparece la expresión “caciquismo electrónico”. Naturalmente, sabemos que no todos los investigadores tienen su currículo disponible en la Plataforma Lattes, pero, como resulta obligatorio tenerlo a la hora de solicitar financiación a las agencias públicas brasileñas, dicho sistema es un buen mecanismo para percibir la expresividad de un tema dado. A título de comparación, un fenómeno más ‘hype’, como, por ejemplo, el “periodismo online”, aparece citado en la producción de 129 investigadores.

Pese a que se trate de pocos investigadores, el debate sobre el fenómeno ha madurado bastante. Se destacan al respecto los análisis de Alex Pereira Moura, Fábio Piva Pacheco, Israel Bayma, Jane Márcia Lemos da Luz, Maria Érica de Oliveira Lima, Mônica Kasaker, Paulino Motter, Reinaldo dos Santos, Sérgio Capparelli y Venício Artur de Lima, entre otros. La mayor parte de estos trabajos consiste en una ardua

labor empírica de denuncia de las diversas redes de clientelismo y apadrinamiento que constituyen la historia reciente de la radiodifusión en Brasil.

Quienes se interesan por hacerse una idea, aunque sea vaga, de la estructura de distribución de las comunicaciones en ese país tienen que hacerle frente a un enigma similar a los que enfrentan los personajes de la literatura policíaca. La información pública aparece pulverizada en diversos archivos, sistemas y sitios; archivos en formatos de difícil manipulación, con información imprecisa, datos desactualizados y errores de registro. Los esfuerzos de investigación empírica todavía requieren que se realicen búsquedas en registros de juntas comerciales, en herramientas disponibles *online* y en los periódicos locales, entre otros, para intentar establecer las conexiones internas de la extensa red informal de compadreo que sostiene el sistema de radiodifusión brasileño.

### **Un camino a seguir**

Así, la prisa por denunciar esas prácticas condenables y, a menudo, ilegales, ha llevado a una falta de reflexión acerca de la naturaleza y de la constitución de dicho concepto. No se pretende, aquí, quitarles importancia a los análisis empíricos sobre la estructura económico-política de las comunicaciones en Brasil, sino todo lo contrario. Creemos que el manejo de datos cuantitativos y de documentos primarios resulta fundamental a la hora de evitar el desvío con relación a la realidad material que se deja percibir en muchos análisis basados únicamente en abstracciones o en modelos importados.

Sin embargo, falta un camino. En primer lugar, porque, a pesar de los esfuerzos necesarios para localizar, preparar y presentar los datos, resulta nítida la ausencia de un objetivo teórico en la producción del área de comunicación que explique adecuadamente el fenómeno. También a causa de que ciertas adaptaciones apresuradas de los conceptos originales corren el peligro de terminar convirtiéndose en nociones tan sesgadas como aquellas a las que solemos acusar de fugas de la realidad.

### **Las sutilezas del concepto**

Cuando falleció Victor Nunes Leal, en 1985, José Murilo de Carvalho ya indicaba “el peligro de [*que el ‘Caciquismo...*] se convirtiera en un clásico muy citado y mal leído”. En la adaptación del caciquismo al caciquismo electrónico, los temores de este autor casi se confirmaron. Al tratarse de un asunto sobre

el que se discute poco en los cursos de licenciatura y de postgrado en Comunicación, se dan una serie de equivocaciones que atentan contra la riqueza del análisis original de Leal.

Parte de la desvirtuación del concepto de caciquismo se debe a una apropiación errónea de esta expresión por parte del sentido común. Se percibe, en la gramática sobre el tema, que se entiende que el sufijo ‘-ismo’ forma la acción originada en el nombre base de la derivación; luego, el caciquismo sería el sistema que designa las acciones de los caciques. Derivado de este, el caciquismo electrónico se referiría a las acciones de los caciques en los medios electrónicos de comunicación.

Dicha concepción le roba al caciquismo su naturaleza de sistema, atribuida por Leal, además de fundir, sin ninguna distinción, a cacique y caciquismo. Hay quienes extiendan más todavía esta conceptualización y transformen el mero ejercicio del poder en caciquismo. En muchos trabajos, se nota, también, que hay dificultades a la hora de entender quién es el cacique del que habla Leal en ‘*Caciquismo...*’ y el que definiría a este agente en el escenario de la comunicación brasileño.

Una adaptación apresurada primordial consiste en relacionar al cacique electrónico con todo personaje que ejerza simultáneamente un mandato electivo y que sea propietario de medios de comunicación. Por extensión, sería como considerar un cacique a todo propietario rural que ejerza un mandato electivo. Dicha afirmación no se sostiene ni en la obra de Leal, ni en ninguna bibliografía de referencia sobre el caciquismo.

Para respetar la fidelidad al autor, la ruptura con esta habitual noción tan generalizada debe encontrarse en la base de aquel análisis que pretenda adoptar el término de caciquismo electrónico en la gramática del ámbito de la comunicación. Ya en el primer capítulo de ‘*Caciquismo...*’ se encuentra la negación explícita del carácter absoluto del cacique. Aunque la expresividad de la actividad rural en el Brasil de la Primera República fuera innegable, el cacique podría ser un burócrata, un comerciante, un profesional liberal o incluso un cura. No necesitaría ni siquiera haber asumido un cargo por elección. Lo que caracteriza al cacique es, en resumen, su estatus de comando en una región determinada.

## El cacique y las elecciones

La propiedad de los medios de comunicación puede considerarse un potente instrumento de fuerza electoral. Sin embargo, el radio de acción del cacique es diferente del de un radiodifusor que conquista votaciones expresivas. No se puede incluir en una misma categoría a figuras como Antonio Carlos Magalhães y Hélio Costa tan solo porque ambos sean radiodifusores que ejercen mandatos electivos y hayan ocupado el cargo de Ministro de Comunicaciones de Brasil. Desempeñan papeles diferentes en el sistema de caciquismo electrónico. Aunque se perciban rasgos clientelistas en ambas actuaciones públicas, pese a que participen en la misma red de compadrazgo que le ha dado forma a lo que llamamos caciquismo electrónico, no hay un ‘helismo’ ni un ‘costismo’ que actúe como jefatura política, arbitraje social ni fuente de coacción en el estado de Minas Gerais. Si los candidatos apoyados por Hélio Costa perdieran las elecciones a gobernador y senador, el titular del día siguiente en el periódico de Barbacena, una de las ciudades del estado, difícilmente sería “Un clima de decepción predomina entre los electores”<sup>2</sup>.

## Qué no es el caciquismo

También resulta usual que se confundan abuso de poder y caciquismo, como si fueran dos denominaciones de un mismo fenómeno. Esta puede ser la degeneración más peligrosa para el análisis, ya que induce a ver a la figura del cacique como un señor absoluto, casi mitológico, lo que invierte el orden conceptual. El caciquismo se inscribe en un momento particular del abuso de poder denominado “*mandonismo*”, como ha afirmado José Murilo de Carvalho en su artículo *Mandonismo, caciquismo, clientelismo: una discusión conceptual*, “exactamente aquel en el que los mandones empiezan a perder poder y necesitan recurrir al gobierno”. El llamado mandonismo, para Victor Nunes Leal y para José Murilo de Carvalho, resulta más amplio, ocurre en diversos momentos y en diferentes lugares, y se acerca más a la idea de caciquismo, por ejemplo.

Otra desvirtuación conceptual radica en la expresión ‘cacique electrónico’. No hay ninguna razón evidente para incluir a los medios de comunicación, o a su propiedad, en la figura del cacique. La propiedad de los medios de comunicación, lo que sí retrata es una parte del control de los medios de

2. *Correio da Bahia*, online, 02 oct. 2006.

Disponible en: <<http://www.correiodabahia.com.br/aquisalvador/noticia.asp?codigo=113559>>.





producción, característica fundamental de lo que queremos definir como un sistema de caciquismo electrónico. Así, no es el cacique el que es electrónico, sino el caciquismo. La naturaleza mutante del cacique es ampliamente reconocida. Esta especie no se extinguió tras la muerte de Francisco Heráclio do Rego, el cacique Chico Heráclio, en 1974. El cacique ya existía antes del caciquismo y siguió existiendo después de él. En efecto, ha pasado por diferentes metamorfosis modernizadoras, pero se mantiene a través de la red de compadrazgo y afiliación que nace en el ambiente municipal, pero que cuenta con una fuerte base de sustentación en Brasilia. Y sigue siendo simplemente el cacique, no el cacique electrónico, ni el neocacique, ni el cibercacique.

Al observar la adaptación sufrida por el caciquismo para atender a las necesidades de análisis del fenómeno comunicativo brasileño, se hace necesario corregir una última idea errónea: la de que el caciquismo es una práctica continua que solo se actualiza a partir de la inserción de los medios de comunicación. Frente a lo que dijimos con Capparelli, en el 2002, el caciquismo no ha continuado bajo nuevas bases. Hay un vacío en el sistema de permuta entre los poderes locales y federales durante el periodo comprendido en Brasil entre la fase del “Estado Novo” (1937-1945) y la dictadura militar (1964-1985). La cancelación de las elecciones por parte de Getúlio Vargas y los militares eliminó la utilización del voto en las negociaciones. También resulta innegable que la urbanización ha generado un nivel mayor de democratización y de ciudadanía en Brasil. Si los caciques siguieron existiendo, lo hicieron en una posición directamente subordinada con relación al poder federal.

### La discusión sigue

La retomada semántica que proponemos aquí restringe el caciquismo electrónico a un periodo histórico semejante al estudiado por Leal, un momento de transición entre dos modelos políticos: la dictadura y la democracia. Solo se puede hablar de caciquismo electrónico a partir de 1985, cuando la radio y la televisión se transformaron en un instrumento utilizado por el Gobierno Federal brasileño para reforzar el poder de ciertos jefes municipales y regionales. De la misma manera que en su día se creyó que el voto secreto le pondría fin al caciquismo, creemos hoy en día que la democratización de la sociedad y la generalización del acceso a la información, proporcionada por la pulverización tecnológica, podrán acabar con el caciquismo electrónico. Las recientes derrotas electorales de personajes como Antônio Carlos Magalhães y José Sarney se han considerado como un fin más del caciquismo. De nuevo parece que estamos tratando de un fenómeno agotado. Se ha dicho que Lula, así como se dijo de Vargas en el siglo pasado, eliminaría el papel de intermediarios de los líderes locales como bienhechores que servían de puente entre el municipio y el Gobierno Federal. Sin embargo, la ausencia de una revisión de las políticas de comunicación en vigor, así como la continuidad de una parte expresiva de diputados y senadores que siguen legislando en causa propia, todavía justifican la relevancia de análisis más profundos sobre el caciquismo electrónico.

\* Investigadora Asociada Adjunta del Laboratorio de Políticas de Comunicación del Programa de Postgrado en Comunicación de la Universidad de Brasilia, con una beca de recién doctora de la Fundación Ford y de apoyo a la investigación del CNPq. suzysantos@gmail.com.

## - Capítulo 3 -

# EN DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO

*No se puede considerar reciente la actuación del Estado brasileño con relación a la regulación democrática de los contenidos que transmiten los medios de comunicación. Sin embargo, durante el periodo posterior a la redemocratización de ese país, resultaron escasos los avances que se consiguieron en esta área. Uno de los factores que han contribuido en gran medida al estancamiento de la evolución de un modelo regulador ha sido la resistencia a los cambios que han mostrado algunos sectores, principalmente los vinculados con los propios medios.*

*Existe una línea divisoria que separa la censura de la regulación de contenidos. Sin embargo, al haberse superpuesto con frecuencia ambos conceptos, principalmente en el discurso de algunos agentes relacionados con los medios de comunicación, esto ha acabado causando un efecto paralizante – lo que constituye hoy en día uno de los principales factores que impiden que se avance en la construcción de un sistema regulador democrático más acorde con la coyuntura actual de los medios de comunicación brasileños.*

*En efecto, un primer paso a la hora de elevar el nivel de este debate consiste en comprender mejor el proceso histórico que ha llevado a la formulación de las iniciativas de control público de los contenidos de los medios. En Brasil, las primeras acciones del Estado en esta área se llevaron a cabo durante el gobierno Vargas y, por su parte, las alteraciones de perfiles variados tuvieron lugar durante el régimen militar, así como, a posteriori, durante el periodo de la redemocratización.*

*En el presente capítulo se aborda brevemente este contexto, además de indicarse con qué posibilidades efectivas de avance se cuenta por lo que respecta a la regulación de los contenidos. En este sentido, se han intentado enfatizar también diferentes experiencias en el campo de la responsabilización de los medios, cuyos resultados han venido consiguiendo una mayor participación de la sociedad civil en la supervisión de las producciones de los medios de comunicación, así como un diálogo más efectivo entre los telespectadores, los oyentes, los lectores, los internautas y las empresas.*

*Ante un contexto de este tipo, las páginas siguientes esperan dejar claro cómo complementan las cuestiones relativas a los contenidos – y sus posibles implicaciones – el debate que se ha presentado en el capítulo anterior y cómo contribuyen a profundizar sobre las reflexiones relativas a la regulación de los medios de comunicación en Brasil. Jalonan estas discusiones diferentes datos sobre la cobertura que la prensa ha venido dedicando a la temática de los contenidos.*

**L**a reflexión de carácter más conceptual sobre las interrelaciones existentes entre los medios y los regímenes democráticos, así como las discusiones más objetivas acerca de las posibilidades y de la pertinencia de regular la infraestructura de las comunicaciones acaban recayendo sobre un nuevo campo de debate: el de la regulación de los contenidos transmitidos por parte de los medios de comunicación. Eso explica, de cierto modo, la propia organización de dichos temas a lo largo de los capítulos de la presente publicación.

En la gran diversidad de análisis que ya se han elaborado sobre el panorama mediático, siempre han estado presentes las interpretaciones acerca del impacto de los medios de comunicación sobre el comportamiento de las sociedades e individuos. Bien sea partiendo del principio de que el público se encuentra en una posición de sumisión total ante los mensajes emitidos por los medios, o bien postulando lo contrario, una independencia absoluta por parte de los ciudadanos y ciudadanas en sus relaciones con los medios, los debates, investigaciones e incluso legislación de lo más diverso existentes han terminado considerando como uno de sus objetivos preferenciales la cuestión de los contenidos transmitidos.

A modo de ejemplo: en el ámbito del juego democrático, cuando un análisis se centra en los mecanismos por medio de los que se informará a los electores, el tema central se termina resumiendo en los contenidos que transmiten los medios de comunicación. De igual manera, cuando se defiende la existencia de un contexto que reduzca la concentración de la propiedad de los medios, el objetivo final consiste en la pluralidad de los contenidos y de las voces.

Como ya se ha discutido en el capítulo anterior, el proceso regulador de la infraestructura, a pesar de generar un efecto directo sobre la regulación de contenidos, termina no contemplando plenamente innumerables aspectos de esta cuestión. En ese sentido, suelen constituirse marcos legales específicos – así como acciones llevadas a cabo por la sociedad civil organizada y por los propios medios de comunicación – que tienen por objetivo tratar prioritariamente sobre los contenidos producidos. Y este es exactamente al hilo de este tema como se conduce el capítulo actual.

### **Las diferentes caras de un mismo tema**

Antes de avanzar en las reflexiones que están asociadas directamente con el debate sobre los contenidos, es importante destacar la correlación que existe entre este tema y otras cuestiones sobre las que ya hemos discutido anteriormente. Por ello, no sería redundante el afirmar que la efectividad de los regímenes democráticos está intensamente conectada con el menú de las temáticas, las ideas y los puntos de vista que terminan transmitiendo – o descartando – los medios de comunicación de masas, dado el carácter fundamental de dicho agente social en la época contemporánea. De la misma manera, cualquier política de regulación de la infraestructura en el campo de las comunicaciones solo tiene sentido – desde un punto de vista más general – a partir del momento que vislumbra también, entre sus directrices, las potenciales implicaciones relacionadas con el ámbito de los contenidos.

Por lo tanto, podríamos resaltar que se está hablando aquí de una vía de dos sentidos. Si, por un lado, las interacciones entre los medios y la democracia, así como los parámetros de una regulación de la infraestructura, se reflejan en la existencia de alteraciones en el campo de los contenidos, por otro, como ya se ha visto, esos dos bloques del debate abordado anteriormente también se ven afectados por aspectos inherentes al avance de los mecanismos reguladores destinados a los mensajes que transmiten los medios de comunicación.

No obstante, para que podamos proseguir nuestras reflexiones con éxito, aunque se tengan en cuenta las sinergias que actúan entre las diversas caras del debate sobre las políticas de comunicación, resulta necesario profundizar sobre aquellas cuestiones específicas que guardan relación con las discusiones sobre los contenidos.

### Ángulos diversos

La primera característica, y tal vez la más evidente, de las iniciativas de regulación de contenidos se refiere a la gran repercusión que consigue ese tema en los ámbitos públicos, tal y como indican los propios datos obtenidos a partir de la investigación llevada a cabo por ANDI y la Fundación Ford. Las discusiones que alimentan los periódicos, las radios y, especialmente, la televisión llaman la atención, de manera importantísima, de los que toman las decisiones, de los que forman opinión y de la propia opinión pública en general. Se pueden enumerar algunas de las explicaciones posibles de dicho panorama:

a. Mientras que, mal o bien, una parte mayoritaria de la población consigue tener acceso a los contenidos, a su vez las implicaciones relativas a los orígenes y al poder de esos mismos contenidos (medios y democracia) y el telón de fondo del complejo sistema que permite su producción y su transmisión (infraestructura) consiguen movilizar un volumen bastante más restringido de interlocutores.

b. Debido a eso, resulta significativamente más fácil emitir opiniones, juicios de valor e incluso realizar estudios empíricos sobre los contenidos – haciendo una analogía con la conocida máxima sobre el fútbol en Brasil, podríamos decir que todo y cualquier ciudadano y ciudadana tiene una postura definida sobre aquello que transmiten los medios de comunicación.

c. También como consecuencia de dicho contexto, se disemina con facilidad la idea de que los contenidos tienen la capacidad de afectar directamente – en sentidos de lo más diferentes – a la vida cotidiana de los individuos. Por otro lado, no se establecen de manera automática vinculaciones entre la vida del día a día y el resto de las cuestiones de las políticas públicas de comunicación.

d. Al ser visible que son más frecuentes en la sociedad los casos relacionados con el debate sobre los contenidos, las propias empresas de los medios se encargan de valorar esas discusiones – bien alabando sus propias producciones, o bien criticando las que hacen sus competidores. De manera general, el análisis sobre los contenidos permite una particularización que no es factible al realizar una reflexión sobre temas más amplios, como por ejemplo el de la propiedad cruzada. A título de ejemplo, podríamos decir que el error cometido por el programa del presentador brasileño Gugu Liberato, al haber transmitido una falsa entrevista al grupo criminal PCC, tan solo le correspondió a una cadena de televisión, la SBT, mientras que el debate sobre el control de la propiedad les afecta, hipotéticamente, a todas las empresas del área.

e. Finalmente, las reflexiones relacionadas con el ámbito de los contenidos se asocian más a menudo a la recurrente polarización que se da entre censura y libertad de expresión. Dicha tendencia acaba fortaleciendo esa discusión en la esfera pública, ya que, por lo general, tiende a atraer hacia ella el centro del debate acerca de las diversas formas de regulación existentes.

En segundo lugar, frente a lo que ocurre en el caso de las cuestiones indicadas en los capítulos anteriores, la regulación de los contenidos constituye un universo te-

mático extremadamente amplio, que abarca un conjunto muy diverso – e incluso incongruente – de objetos y de preocupaciones. Por un lado, la pluralidad de mensajes emitidos (periodísticos, de los servicios de entretenimiento, publicitarios – por mencionar solo los más obvios), y por otro la diversidad de públicos e intereses, producen un calidoscopio de problemas – y de potenciales soluciones – que están relacionados con las reflexiones sobre los contenidos.

En un contexto como este, una tercera característica de los sistemas regulatorios de los contenidos de los medios de comunicación estaría relacionada con la propia multiplicidad de los aspectos implicados en esta problemática. O sea, cuando se discute sobre los contenidos, uno se puede referir a cuestiones de diferentes tipos, como las producciones independientes, la regionalización de la programación, el derecho de respuesta, la existencia de un *ombudsman*, la cartas al director, el derecho de antena, los consejos de prensa, los impactos sobre la formación de los niños y adolescentes – entre otras muchas.

Además, en el caso de la regulación de contenidos, uno se encuentra ante un escenario bastante complejo desde el punto de vista de los agentes implicados y de las posibles iniciativas existentes. Al contrario de lo que sucede con las discusiones sobre la relación existente entre los medios y los regímenes democráticos y sobre el área de la infraestructura – en las que el Estado cuenta con un papel preponderante –, cuando se habla de los contenidos, la autorregulación y la implicación de la sociedad civil organizada y de los individuos también pasan a ocupar un posición destacada.

### Un rompecabezas

Ante tales particularidades, resulta innegable que los debates sobre los contenidos, a pesar de los esfuerzos realizados en sentido contrario, terminan padeciendo de lo que se podría llamar un “síndrome del rompecabezas” – o sea, se vuelve muy difícil discutir sobre el tema sin pasar por cuestiones de los más diversos tipos y que, a menudo, no aparentan mantener una relación evidente. Así, no es de extrañar que las propias reflexiones que se presentarán en las páginas siguientes acaben siguiendo, de cierta forma, esa misma lógica.

En primer lugar, hemos procurado abordar, muy brevemente, el contexto histórico más general sobre el debate en torno a los procesos regulatorios de contenidos. Enseguida, hemos presentado – basadas en ejemplos relacionados, principalmente, con la realidad brasileña – algunas de las posibilidades de regulación que pueden llevar a cabo el Estado, el sector privado, la sociedad civil organizada y los propios individuos. Finalmente, en el último apartado de este capítulo, se ha buscado rescatar un historial de los modelos regulatorios de contenidos que han existido ya anteriormente en Brasil.

## UN BREVE HISTORIAL

El hacer un rápido paseo rumbo al pasado es especialmente relevante en lo que atañe a la discusión sobre la regulación de contenidos. Por un lado, permite acceder a un aprendizaje importante para comprender el contexto actual y también para diseñar las estrategias futuras en esta área. Por otro, trae a colación una señal de alerta básica en cuanto a un peligro que ya se ha citado anteriormente en esta publicación: no es raro que la tentativa de regular los contenidos termine desembocando en las oscuras prácticas de la censura.



La investigación realizada por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford indica que en el 1,5% de los textos se discute principalmente sobre la historia de la comunicación en sus diferentes ángulos. El estudio retrata también el hecho de que el 2,5% del material analizado presenta reflexiones acerca de la actividad periodística. En otras palabras, la cobertura que promueven los medios de comunicación informativos por lo que concierne a sus propias actividades aún resulta poco expresiva. Como se verá, se da una concentración mayor en las cuestiones de entretenimiento.

Pese a que ya se hayan destacado en otros momentos las diferencias fundamentales que se registran entre la censura y la regulación democrática de las comunicaciones, no podemos dejar de recordar que, desde tiempos muy remotos, la producción de los contenidos ha sido objeto de los más diferentes tipos de control a manos de agentes que han sido igualmente diversificados. Cabe también recordar que, en la mayor parte de los casos, esos controles – que se extendieron hasta un pasado no tan distante – consistían en censurar previa o posteriormente los mensajes que desagradaban, por variadas razones, a sus controladores. Todo ello demostraba claramente la importancia que siempre se les ha concedido a los medios de comunicación en las disputas de poder presentes en todas las sociedades.

Conforme ya se ha citado en el *Capítulo 2*, la máxima de que el conocimiento es poder ha dado lugar, a lo largo de la historia, a una constante existencia de un control estricto del flujo de información. En el antiguo Egipto, por ejemplo, se mantenía a los escribas muy cerca del faraón, como relata el profesor de la Universidad de Princeton, Paul Starr. Según él, “por miedo del poder que podrían conseguir otros contra ellas”, las élites gobernantes solían intentar “mantener el conocimiento en secreto, limitar las discusiones públicas y controlar la religión, la educación y la ciencia, con el fin de evitar que los que participaran en dichas actividades pudieran apoderarse de información e ideas peligrosas para ellas”. En un contexto de este tipo, el historiador brasileño Nelson Werneck Sodré afirma que:

*El control de los medios de difusión de ideas y de información – que se registra a lo largo del desarrollo de la prensa como un reflejo del desarrollo capitalista en el que está ubicado – es una lucha en la que participan organizaciones y personas con la más diversa situación social, cultural y política, lo que corresponde a diferentes intereses y aspiraciones. Junto a estas diferencias, y correspondiendo también a la lucha por dicho control, evoluciona la legislación reguladora de las actividades de la prensa. Pero también se percibe un rasgo ostensible que prueba la existencia de una estrecha relación entre el desarrollo de la prensa y el de la sociedad capitalista. (...) Esta relación dialéctica es fácilmente perceptible al constatar la influencia que ejerce la difusión impresa sobre el comportamiento de las masas y de los individuos. Dicho rasgo consiste en la tendencia que se da a la unidad y a la uniformidad, en la que, pese a todo lo que depende de las barreras nacionales, de las barreras lingüísticas, de las barreras culturales – como la prensa se ha visto gobernada, en sus operaciones, por reglas generales del orden capitalista, en especial con relación a sus técnicas de producción y de circulación –, todo lleva a la uniformidad, mediante la universalización de valores éticos y culturales, como por ejemplo la estandarización de los comportamientos.*

Al comentar cómo se empezó a intensificar este proceso de control a partir de la invención de la prensa, el profesor de la Universidad de Cambridge, Peter Burke, relata que gran parte de la información que se había discutido hasta aquel entonces se consideraba “top secret”. Completa:

*Por esas y otras razones, estaba en operación un sistema de control o de censura. En Venecia, por ejemplo, estaba severamente controlado el acceso a los archivos. Ni siquiera al magistrado supremo, el “dòge”, le estaba permitido a entrar solo en los archivos. Tan solo los miembros del Senado contaban con esta autorización y únicamente los miembros del Colegio podían retirar documentos de allí. Para evitar que cayera en la tentación de leer los papeles que se encontraban bajo su custodia, se suponía que el celador de los archivos tenía que ser analfabeto.*

Por cierto, el sistema más reconocido de censura de los medios de comunicación de aquella época lo implantó, en el siglo XVI, la Iglesia Católica. La Inquisición se valió del Índice, o catálogo de obras prohibidas, para condenar a muchos “herejes”. Sin embargo, la Iglesia no constituía un caso aislado. En Inglaterra, conforme ya habíamos resaltado antes, los libros solamente podían publicarse mediante un registro previo y se consideraba un delito el darles publicidad a las discusiones del Parlamento. De la misma manera, el gobierno portugués prohibió la publicación de mapas que describieran la costa de África, temeroso de que sus conquistas quedarán expuestas al dominio público.

### Un salto histórico

No obstante, ya en los primeros momentos de la vida de los medios de comunicación de masas, junto a una severa fiscalización de los contenidos distribuidos, se fortaleció también la idea de que el control autoritario de la información no era inherente a la dinámica social. En 1644, como se comentó en el primer capítulo, John Milton pronunció un vehemente discurso en el Parlamento inglés en el que defendía la libertad de expresión, hecho este que pasó a la historia como uno de los primeros registros de este movimiento de resistencia. Dicha temática volvería a estar presente casi cien años más tarde, en el movimiento iluminista y, ya en el siglo XIX, por medio de pensadores como John Stuart Mill.

La introducción de diversas formas de censura por parte de los Estados ha pasado por periodos de mayor y de menor intensidad desde entonces. En muchos casos, como ya se ha discutido aquí, los Estados totalitarios asumieron por completo el control de los medios de comunicación e impidieron severamente que circulara toda y cualquier información producida por otras fuentes. En otros momentos, el material transmitido se regulaba por medio de un análisis previo por parte de organismos públicos – y no se ha de olvidar que, incluso en el caso de algunas democracias más consolidadas, se dio la existencia de movimientos como el macartismo.

En un análisis presentado en el artículo “Y Lord Jones ha muerto – discurso por el control democrático del poder de los medios de comunicación”, el jurista del estado brasileño de Pernambuco José Paulo Cavalcanti Filho indica algunas de las posibles formas de censura:

*... la censura primitiva, la del censor oficial y sus tijeras; “la musa de la auto-censura”, como se refería a ella George Steiner; la censura económica, a partir indistintamente del empresariado o de los gobiernos (a base de la distribución de publicidad, de privilegios tributarios y de créditos oficiales); y en especial la censura de los dueños de la noticia [por medio de la que] los periódicos, las radios y las televisiones dicen siempre (o casi siempre) lo que sus propietarios quieren (o permiten) que se nos diga ...*

Con la consolidación de las democracias, principalmente desde la Revolución Norteamericana, acabó reforzándose un proceso de reconocimiento de una serie de derechos civiles y políticos, entre los que están la libertad de expresión y de prensa. La censura en sus configuraciones más explícitas, en muchos contextos nacionales, se fue alejando definitivamente, a base de constituciones más acordes con los nuevos principios de la universalización de derechos.

Eso no significa, sin embargo, que los gobiernos hayan dejado de preocuparse de los contenidos transmitidos por los medios de comunicación. El desarrollo de formas de regulación en sintonía con los nuevos presupuestos constitucionales ha garantizado que el fin de la censura no representara la aparición de un vacío legal, sino que supusiera la consolidación de modelos coherentes con el régimen democrático.

### El macartismo

El movimiento macartista viene a sumarse a la lista de episodios históricos que se han visto caracterizados por algún tipo de persecución ideológica. En plena vigencia de la Guerra Fría (años 1950), el senador norteamericano Joseph McCarthy se hizo famoso al vigilar intensamente a todos aquellos a los que consideraba adeptos al socialismo y al comunismo, incluso en los medios de comunicación. Es interesante que la actuación del periodista Edward Murrow, de la red CBS, tuvo una importancia fundamental a la hora de desestabilizar las acciones de McCarthy. La película *Buenas Noches, y Buena Suerte* ha retratado recientemente la disputa entre Murrow y McCarthy.

## Los contenidos en discusión

Del mismo modo que los mecanismos de control, la objetividad periodística también hace siglos que forma parte de la agenda de discusiones de los investigadores y de la sociedad en su conjunto. Ya en 1861, Karl Marx denunciaba que los periódicos londinenses no representaban a la opinión popular, y sí a la voz de los políticos que les conseguían determinados beneficios. Si generalizáramos el escenario indicado por Marx, podríamos afirmar que los intereses representados varían de acuerdo al contexto histórico, político, económico, social y cultural específico de cada región. Dicha relativización, en realidad, justificaría el hecho de que la representación de intereses se ve condicionada, en parte, por los mecanismos de los que se sirve el Estado a la hora de relacionarse con las empresas periodísticas – mecanismos estos que derivarían de la correlación de fuerzas encontrada en la sociedad como un todo.

A pesar de esta constatación, no se puede dejar de indicar que las iniciativas de control gubernamental de los medios de comunicación de masas – en especial de la radiodifusión, en épocas más recientes – casi siempre han estado basadas en el concepto del “interés público” y no en la explicitación de los intereses subliminales que están en juego. Pese a lo que se lee entre líneas en un proceso como ese, fue a partir de esa concepción más noble de la que se construyó, en la regulación tradicional de las comunicaciones, la justificación del control de los contenidos por parte del Estado. La consolidación de dicha idea más general de regulación recibió un fuerte impulso, en el contexto del Estado del Bienestar Social, ante la defensa de la libertad de elección individual con relación a los contenidos y también ante la creación de condiciones igualitarias de acceso a los diferentes medios de comunicación.

A partir del siglo XX, pueden enumerarse siete objetivos, de acuerdo con el profesor de la UFBA Othon Jambeiro, que justifican la intervención estatal en el proceso regulador (*véase más información en el recuadro de la página siguiente*):

1. Garantizar la libertad de información.
2. Proteger la propiedad intelectual.
3. Regular el intercambio de servicios.
4. Regular las comunicaciones de masas.
5. Regular las telecomunicaciones.
6. Regular la industria y los servicios de información.
7. Garantizar el acceso público a aquella información que resulte esencial para ejercer la ciudadanía.

Históricamente, los servicios de telefonía y de transmisión de datos se han convertido en un monopolio estatal – excepto en los Estados Unidos – y el proceso regulador ha pasado a realizarse, principalmente, a partir de cuestiones relacionadas con su estructura física. Tres principios generales le han servido como pilares a esta regulación:

1. Acceso universal (*common carriage*).
2. Interconexión.
3. Control de precios (tarifas no discriminatorias).

Al considerarse una cuestión estratégica para las políticas de desarrollo de los diferentes países, el control de dichos servicios estaba relacionado con la propia seguridad del Estado.

Tal como ya se ha resaltado antes, el control de los contenidos presenta características más complejas y está intensamente relacionado con la plataforma de transmisión y el tipo de contenidos. Así, los mensajes transmitidos por vía telefónica raramente los regula el Estado, dado que se los considera un tema privado. No ocurre lo mismo, como



ya se ha destacado anteriormente, en el caso de los contenidos transmitidos por los medios de comunicación (prensa y audiovisuales).

En ese mismo sentido, existen diferencias entre la regulación del periodismo, la de la publicidad y la del entretenimiento. Con relación al primero, se tiene por objetivo el proteger la veracidad de la información y la posibilidad de transmisión de la misma por parte de los profesionales de la prensa – por medio de la garantía de las libertades de expresión y de prensa, y del secreto de las fuentes. De esa forma, queda explícitamente prohibida toda y cualquier tentativa de censura previa y, por consiguiente, de restricciones al libre flujo de información.

Con relación a la publicidad, uno de los objetivos básicos de los mecanismos reguladores es el de proteger a la sociedad de los maleficios, no explícitos, que pueden ocasionar determinados productos – en Brasil, la Constitución Federal establece restricciones a la transmisión de anuncios de tabaco, bebidas alcohóli-

## Algunos conceptos relevantes

### Interés público

El investigador Edward Banfield, en su libro *Politics, Planning and the Public Interest* – escrito en coautoría con Martin Meyerson y publicado en 1955 – define “interés público” como algo que sirve a los intereses de todo el público en general, en vez de tan solo a los de determinados sectores. Sin embargo, este concepto plantea un problema intrínseco en su definición. Si, por un lado, resulta pertinente diferenciar el “interés del público” del “interés público”, se constata también la dificultad de indicar de forma exacta qué es lo que se va a considerar “interés público”. En cada tema tratado, ¿con qué debe identificarse tal interés? ¿Y con qué no? ¿Quién tiene el poder de dar dicha definición? ¿Cómo se llega a ella? Estas son algunas de las cuestiones relevantes en este debate – y cuyas respuestas no son en absoluto triviales. A modo de ejemplo, podemos establecer una comparación con otra discusión semejante, relacionada con la promoción y la defensa de los derechos de niños y adolescentes. La Convención sobre los Derechos del Niño, de la ONU, destaca que hay cuestiones de lo más diverso que siempre deben solucionarse “en bien del interés mayor del niño”. Pero, en ese caso, uno se cuestiona: ¿cómo se determina dicho “interés mayor”? La pregunta queda en el aire y, junto a ella, un aviso de la cautela que requiere el abordar esta cuestión.

### Libertad de información

Presupone que el acceso y el derecho a la información se vean asegurados de manera plena a todos y a todas las ciudadanas. Se considera un derecho fundamental desde la primera sección de la asamblea de la ONU,

en 1946, así como está presente en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (*el artículo aparece íntegramente en la página 05*). Para ello, el Estado debe estimular la creación y la gestión de instrumentos destinados a un flujo de información libre y equilibrada, a facilitar su circulación y a reforzar su contribución al desarrollo de la economía, la política, la ciencia, la tecnología, la cultura y las artes. La libertad de información también es un presupuesto necesario para la democracia. La población tiene el derecho a evaluar las acciones de sus líderes y de establecer un debate sobre ellas. Para ello, los ciudadanos y ciudadanas deben ser capaces de tener acceso a la actuación de los gobernantes, lo que depende del flujo de información sobre el estado de la economía, las políticas sociales y otros asuntos de su interés. También resulta fundamental en el combate a la corrupción, puesto que el periodismo de investigación y las ONGs pueden utilizar este derecho para fiscalizar a los gobiernos.

### Fortalecimiento de la cultura nacional

Implica la adopción de políticas públicas específicas para bibliotecas, archivos y museos, radiodifusión, difusión por cable, difusión vía satélite, periodismo, publicidad, así como para la industria fonográfica, cinematográfica y editorial. Muchos gobiernos, preocupados ante los efectos de la globalización de la cultura local y la pérdida de la identidad, han establecido, por ejemplo, cuotas para la lengua y la producción original en la radiodifusión (Canadá y Francia cuentan con este tipo de exigencia legal por lo que respecta a la programación en francés).

### ▼ **Universalización de los servicios de Correos y de telecomunicaciones**

Significa crear las condiciones necesarias para que toda la sociedad tenga acceso a los parámetros prioritarios de dichos servicios, cuando sea necesario, a precios módicos y eventualmente subvencionados. En el caso de las telecomunicaciones en Brasil, esta universalización la define la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 9472/97):

*Art. 79. La Agencia regulará las obligaciones de universalización y de continuidad atribuidas a las prestadoras de servicios en el régimen público.*

*§ 1º Obligaciones de universalización son aquellas que tienen el objetivo de posibilitar el acceso de cualquier persona o institución de interés público a los servicios de telecomunicaciones, independientemente de su localización y situación socioeconómica, así como las destinadas a permitir la utilización de las telecomunicaciones en servicios esenciales de interés público.*

### **Protección de la propiedad intelectual**

Se entiende por ella la garantía, por parte del Estado, de los derechos de autor y económicos sobre patentes y obras de individuos y empresas. Según el sitio de la World Intellectual Property Organization (WIPO), la propiedad intelectual se refiere a las producciones de la mente humana: trabajos literarios, artísticos y símbolos, nombres, imágenes y diseños utilizados en el comercio. La propiedad intelectual está dividida en dos categorías:

- 1) Propiedad industrial – Invenciones, patentes, marcas comerciales, diseño industrial.
- 2) *Copyright* – Trabajos artísticos y literarios (como novelas, poemas, obras teatrales, películas, obras musicales, dibujos, pinturas, fotografías, esculturas y diseños arquitectónicos). Se incluyen también los derechos de los artistas sobre sus presentaciones, de los productores sobre sus grabaciones y de los radiodifusores sobre sus programas de radio y televisión.

cas, pesticidas, medicamentos y terapias, por ejemplo. La propaganda de armas está expresamente prohibida y muchos elementos referentes a la publicidad los regula el Código del Consumidor.

Finalmente, por lo que concierne al entretenimiento, la regulación también prima por anhelar proteger a la sociedad, principalmente, en lo relativo a la población infantil y juvenil y a las demás minorías políticas. En el primero de los casos, uno de los instrumentos más comunes consiste en la clasificación por edades de los programas de televisión, los espectáculos y las películas. En el segundo, un buen ejemplo se encuentra en las iniciativas que establecen penas para aquellos contenidos en los que se manifiestan prejuicios raciales, religiosos o de opción sexual – este formato ya empieza a aplicarse en Brasil, conforme se describe en el apartado “João Kleber y el Derecho de Respuesta”, en la página 157.

### **La radiodifusión bajo la mirada del Estado**

Por lo que se refiere a la radiodifusión, independientemente del modelo adoptado – público, estatal o comercial –, la distribución y los contenidos eran (y siguen siéndolo, en la mayor parte de los casos) intensamente controlados por parte de los Estados. Esta regulación se ha visto influida por criterios culturales, económicos y políticos, basados en principios diversos de las telecomunicaciones y más próximos a la lógica que ya se aplicaban a la prensa. El profesor de la UFBA Othon Jambeiro analiza:

*Histórica y universalmente, los sistemas reguladores desarrollados para gobernar la industria de la televisión han derivado directamente de los instrumentos legales y aparatos burocráticos que habían creado los Estados nación para tratar con la prensa. En la medida en que las nuevas tecnologías han dado origen a nuevos medios de comunicación de masas – el cine, después la*

radio y, enseguida, la televisión – aquellos instrumentos y aparatos fueron siendo consecuentemente adaptados, a menudo para permitir que se pudiera continuar supervisando y controlando a los medios de comunicación. Los sistemas reguladores han evolucionado más tarde para evitar daños morales, regular las relaciones laborales entre los empleados y los propietarios de los medios, prevenir una excesiva concentración de poder, conceder licencias de frecuencias de radio y televisión y – particularmente en las democracias liberales de Europa occidental y en los Estados Unidos – para garantizar formas de competencia económica suficientes para frustrar la formación de monopolios.

De acuerdo con el investigador argentino Alejandro Piscitelli, el interés básico del Estado en la radiodifusión está relacionado con la naturaleza educativa y cultural de estos servicios. El objetivo de estos medios consistiría en la transmisión de conocimientos destinados a públicos particulares en situaciones históricas específicas. Dicha capacidad “doctrinaria” de la radiodifusión tiende a hacerla interesante para cualquier gobierno. Dominique Wolton, en su libro *Elogio al gran público*, presenta una argumentación parecida.

A lo largo de la historia, por lo tanto, los líderes políticos, en especial los de carácter autoritario, han descubierto que los contenidos transmitidos por los medios de comunicación electrónicos y audiovisuales podrían ser un excelente instrumento de propaganda. Esta percepción la definió bien el ex dictador argentino Juan Domingo Perón, en un discurso de 1953: “Podemos dirigir a ciertas personas por medio de la persuasión, dando ejemplo, y a otras a través de la policía, reprimiéndolas. Cuando sean capaces de dirigir al 90% de los argentinos mediante la persuasión y al 10% restante mediante la policía, entonces habrán tenido éxito. Pero si se ven obligados a conducir al 90% de la población utilizando a la policía y sólo al 10% mediante el ejemplo, entonces habrán fracasado”.

El uso de los contenidos no se restringe sólo a las dictaduras latinoamericanas. Antes de Perón, el régimen nazi ya se había esmerado en mostrarle al mundo, mediante las pantallas del cine, sus conquistas e intenciones, incentivando películas como *El triunfo de la voluntad* (1936) y *El judío Süß* (1940). Por su lado, Hollywood respondía con *El Gran Dictador* (1940) y, en las décadas siguientes, con películas que reflejarían el *american way of life*. Este modelo se exportaría a todo el mundo no solo por medio del cine, sino, también, a través de las radios, las televisiones y la publicidad.

Durante la primera parte del siglo XX, la radiodifusión – dada esa gran capacidad “doctrinaria” en el campo político – terminó favoreciendo también la diseminación de la ideología capitalista y la movilización de la opinión pública en la búsqueda del consenso social. En el campo económico, contribuyó directamente a la creación de un mercado para los equipos de recepción y funcionó como un poderoso instrumento de *marketing* de los bienes de consumo de masas en Occidente.

Paralelamente a esta expansión, empezaron a establecerse nuevos diseños en el ámbito de las políticas reguladoras de la radiodifusión – desde modelos íntegramente estatales a mecanismos de autorregulación puestos en práctica por parte del sector privado, pasando además por la supervisión directa de la sociedad civil.



El término “radiodifusión” aparece en el 62,5% del total de los textos estudiados en el análisis realizado por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford, lo que indica una fuerte tendencia a la concentración de la cobertura en este campo específico de las comunicaciones. Los periódicos, cines y sistemas de televisión por cable, por ejemplo, se reparten el resto de la cobertura, junto a los textos más generales sobre un tema dado (o sea, que no identifican a un segmento determinado).



La discusión sobre los contenidos es el tema central del 50,2% de los textos analizados en la investigación *Medios de Comunicación y Políticas Públicas de Comunicación*. Esta cifra resulta casi cinco veces más elevada de la que se registra en el segundo mayor bloque temático, referente al enfoque de las cuestiones tecnológicas (el 11,7%). Cabe también mencionar que los periódicos y revistas acabaron cubriendo los aspectos de contenido en una proporción prácticamente equivalente.

## MODELOS A DEBATE

*No existe una fórmula única a la hora de constituir los mecanismos reguladores de los contenidos que transmiten los medios de comunicación; las experiencias que se están llevando a cabo en Brasil y en otros países, así como el análisis de casos concretos de regulación, contribuyen a evaluar las diferentes posibilidades existentes*

Siempre cuando se discute sobre la regulación de contenidos, independientemente del medio de transmitirlos, se parte del supuesto de que se han de tomar todos los cuidados necesarios para que los dispositivos elaborados no resulten en censura – o sea, la definición explícita, por parte de autoridades específicas, de aquello que se puede divulgar o no. Conforme ya se ha resaltado anteriormente, esta vigilancia permanente es válida cuando tiene lugar bajo el prisma de la democracia; sin embargo, no es raro que incluso gobiernos democráticamente elegidos, como es el caso de la gestión del presidente Luís Inácio Lula da Silva, acaben cometiendo deslices en este campo (véase el caso *Larry Rother*, en la página siguiente).

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 corrobora este punto y prohíbe, incluso, que se les exijan permisos especiales a los medios de comunicación impresos. Por lo que atañe a los contenidos transmitidos por medio de periódicos, revistas y de Internet, se ha solido optar por establecer acciones punitivas cuando se han registrado excesos. No obstante, por lo que concierne a la radiodifusión, se abre un espacio más contundente para regular los contenidos, visto que las emisoras operan con un recurso escaso y que es administrado por el Estado – las frecuencias electromagnéticas –, por lo que, en contrapartida, deben respetar el interés público.

En este sentido, se acepta, como está previsto en la Constitución brasileña, que se les exija, por ejemplo, que transmitan programas educativos, culturales, regionales e independientes, estimulando y dándole voz a la pluralidad de actores existente. Como veremos, la falta de legislación que regule los dispositivos constitucionales ha venido perjudicando la regulación de contenidos también en el ámbito de la radiodifusión.

Aun así, algunas autoridades, como la Fiscal de la República Eugênia Fávero, creen que la Constitución Federal, la Ley de Prensa, la Ley de la Acción Civil Pública y el Código del Consumidor brasileños, combinados, representan un andamiaje jurídico suficiente para promover la defensa de los derechos de los ciudadanos con relación a los medios de comunicación.

### Diferentes protagonistas

El historial de la regulación de los contenidos mediáticos por parte de los Estados Nacionales en general y del Estado brasileño, en particular, deja clara la vinculación que se da entre la garantía constitucional de la libertad de expresión y la existencia de dispositivos que permitan una actuación dentro de los parámetros democráticos. En este sentido, se ha de retomar el texto constitucional brasileño que, en varios aspectos, se asemeja a otros ordenamientos jurídicos. Véase que, en el artículo 220, transcrito en el recuadro de la próxima página, se menciona explícitamente la garantía de la libertad de expresión, aunque vaya acompañada por un inciso importante: “observado lo dispuesto en esta Constitución”.

Este mismo artículo presenta, en su párrafo único, importantes elementos que están relacionados con la regulación de contenidos – para los cuales se hace necesaria

la existencia de una legislación específica. Por añadido, la Carta Magna brasileña de 1988 garantiza cuestiones como el derecho de respuesta y el carácter inviolable de la intimidad, de la vida privada, del honor y de la imagen, así como el rechazo total al racismo y la prioridad absoluta concedida a los niños y adolescentes.

O sea, el primer actor con un puesto de protagonista en la regulación de los contenidos es el Estado Nacional y es él el que ejerce dicha función por medio de un conjunto bastante diversificado de procedimientos. El derecho de respuesta, la clasificación por edades, la programación independiente y regional son algunas de las posibilidades que se abordarán a lo largo de las próximas páginas. También discutiremos, aunque sea brevemente, sobre las experiencias llevadas a cabo por parte de otras naciones en lo que concierne a la regulación de contenidos.

En el ámbito de las posibilidades regulatorias, podemos considerar también, conforme se ha destacado previamente, la constitución de modelos de autorregulación iniciativas en las que el propio mercado define los parámetros de su actuación. Como ejemplo de esos mecanismos, podríamos indicar las acciones de Responsabilidad Social Empresarial, la función del *ombudsman*, la puesta en funcionamiento de Códigos de Ética, entre otros. Se ha de resaltar, sin embargo, que tal forma de control se dota de sentido tan solo cuando estamos tratando de la regulación de contenidos, pero resulta prácticamente inviable si sobre lo que se está debatiendo es sobre las concesiones del uso del espectro electromagnético, lo que es necesariamente una atribución estatal.

En años recientes, de manera complementaria, se ha empezado a consolidar una tercera teoría, que busca articular la actuación del estado, de las empresas y de la sociedad civil en el ámbito de la regulación de los medios. Tal formato supone, desde su concepción, la idea de que, como afirma Claude Jean-Bertrand en su libro *El arsenal de la democracia*, “la calidad puede originarse a partir de la combinación del mercado, las leyes y la ética. Una solución triple de un problema fundamental”.



El caso Larry Rother tuvo lugar durante el periodo analizado en la presente investigación. De todos los textos estudiados, el 2,7% tenía como tema central este suceso. De ellos, el 75% expuso una postura contraria a la decisión del gobierno brasileño, el 34,4% se valió de la expresión “censura”, el 40% mencionó el concepto “libertad de expresión” y el 56% eran textos de opinión. Cabe destacar que en ningún caso hubo una exposición de opiniones divergentes.

## El gobierno y la expulsión de un periodista

El periódico norteamericano *The New York Times* publicó, en mayo del 2004, un reportaje en el que acusaba al Presidente de la República Luiz Inácio Lula da Silva de abusar del alcohol. En aquella ocasión, el gobierno brasileño reaccionó con indignación y desmintió esta información. Larry Rother, corresponsal del NYT en Brasil, se hizo conocido a partir de entonces en todos los círculos de debate de Brasil y, en la mayor parte de ellos, se lo criticó intensamente.

De villano, el periodista pasó a víctima durante los días siguientes. Cuando todo parecía haber concluido con un desmentido oficial, el Poder Ejecutivo anunció que cancelarían el visado laboral temporal de Larry Rother y lo obligaría a abandonar Brasil. Los medios de comunicación recibieron dicha medida como una agresión inaceptable contra la libertad de prensa. “Este asunto habría pasado a la historia el lunes si el gobierno bra-

sileño, por medio de su portavoz André Singer, no hubiera divulgado una nota agresiva la noche anterior y le hubiera dado al reportaje y a su autor una importancia que, de por sí, no tenían”, recuerda Ricardo Kotscho, en aquella época secretario de Prensa y Divulgación de la Presidencia de la República, en el libro *Del golpe al Planalto: una vida de reportero*.

Tras el desgaste debido a la medida anunciada por parte del gobierno brasileño, se le encontró una salida al problema. Por medio de sus abogados, Rother lamentó “las molestias” causadas por su reportaje y el gobierno consideró esta declaración una petición de disculpas, por lo que no canceló el visado del periodista. “El Presidente dio este caso por cerrado demostrando su generosidad, lo que es una tradición republicana entre los presidentes brasileños”, concluyó el ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos.

En un contexto de este tipo, también han creado algunos mecanismos los movimientos sociales, los medios denominados alternativos e incluso los mismos medios de comunicación tradicionales. A ellos se les suman otros viejos espacios, como los destinados a las cartas al director, a artículos de crítica de contenidos y a los códigos de ética profesionales. Juntos, esos mecanismos constituyen lo que hoy en día se suelen denominar *Media Accountability Systems* (MAS). “Para entender la calidad de la representación política, también tenemos que considerar la esfera de la responsabilización de los medios, o la prestación de cuentas de los medios sobre sus actividades”, afirma el periodista e investigador Mauro Porto en su artículo “The news media, civil society, and accountability: toward a new paradigm in communication for development”.

En opinión de Claude Jean-Bertrand, en los MAS estarían representados todos y cualesquier mecanismos de mejorar los servicios que los medios le ofrecen al público. Este concepto abarca, según el autor, cerca de 60 instrumentos que ya se han aplicado antes y se espera que se desarrollen más alternativas en el futuro. “Esos sistemas son una mezcla de control de calidad, servicios al consumidor, educación continua y mucho más – no solo, claro está, autorreglamentación. A los ciudadanos, los MAS les devuelven los derechos humanos que la casta de los profesionales de los medios suelen confiscarles”, afirma.

Cabe resaltar, finalmente, que la triangulación entre la regulación estatal, la autorregulación y las iniciativas elaboradas por parte de individuos y de la sociedad civil organizada tiene que observarse con cautela. Conforme se ha detallado extensamente en el libro *Clasificación por edades: la ciudadanía en la pequeña pantalla*, publicado por ANDI y el Ministerio de Justicia brasileño, la autorregulación corre el peligro de ser abandonada por las empresas cuando lo que está en juego es la elección entre cumplir los preceptos autorregulatorios y elevar el margen de lucro. De la misma manera, la sociedad civil organizada posee recursos limitados a la hora de realizar un seguimiento amplio y general. Esto por no mencionar, en ambos casos, la ausencia de la posibilidad de sanciones. Hechos estos comentarios, entendemos a pesar de todo que la complementación de las tres formas de regulación democrática de los contenidos resulta pertinente y puede producir buenos resultados.



El estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* de esta área indica el hecho de que

ninguno de los textos analizados se ha centrado, en especial, en la formas de *accountability* de los medios de comunicación. Además, ciertas instituciones que hace más de una década que se dedican a dicha tarea en Brasil – como la propia ANDI y el Observatorio de la Prensa – no han formado parte de la lista de fuentes primarias localizadas en el material, una situación que también se verifica por lo que concierne al Consejo de Comunicación Social. Por su parte, el Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC) figura en tres textos como fuente principal.

## Qué dice la Constitución brasileña

**Art. 220.** La manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la información, bajo cualquier forma, proceso o medio, no sufrirán ningún tipo de restricción, observado lo dispuesto en esta Constitución.

§ 1º Ninguna ley contendrá dispositivos que puedan constituir un obstáculo a la plena libertad de información periodística en ningún medio de comunicación social, observado lo dispuesto en el art. 5º, IV, V, 42 X, XIII y XIV.

§ 2º Está prohibida toda y cualquier censura de naturaleza política, ideológica y artística.

§ 3º Compete a la ley federal:

I - regular las diversiones y espectáculos públicos y le corresponde al poder público informar sobre la naturaleza de los mismos, las edades para las no están recomendados, los lugares y los horarios en los que no resulte adecuada su presentación;

II - establecer los medios legales necesarios para garantizarles a las personas y a las familias la posibilidad de defenderse de programas o programaciones de radio y televisión que contraríen lo dispuesto en el art. 221, así como de la propaganda de productos, prácticas y servicios que puedan resultar nocivos para la salud y el medio ambiente.

§ 4º La publicidad comercial de tabaco, bebidas alcohólicas, pesticidas, medicamentos y terapias estará sujeta a restricciones legales, en los términos del inciso II del párrafo anterior, y contendrá, siempre que sea necesario, una advertencia sobre los males derivados de su uso.

§ 5º Los medios de comunicación social no pueden ser, directa o indirectamente, objeto de monopolio u oligopolio.

§ 6º La publicación de los medios impresos de comunicación no dependen de la obtención de permisos concedidos por las autoridades.

## EL ESTADO Y LOS MECANISMOS DE RESPONSABILIZACIÓN

En las democracias, los medios constituyen, a la vez, una industria, un servicio público y, para diversos autores, un cuarto poder político. Y es exactamente de esas múltiples caras de las que surgen la mayor parte de sus potencialidades y sus problemas. Según Claude Jean-Bertrand, esa triple naturaleza genera una asociación conflictiva entre los ciudadanos, los periodistas, los propietarios y los dirigentes políticos.

El control de los contenidos parece haberse convertido en una especie de talón de Aquiles de la discusión reguladora en Brasil. Muchos agentes han invocado al fantasma de la censura – especialmente aquellos que están relacionados con las empresas de los medios – ante cualquier indicio de reapertura de la discusión sobre la reglamentación de este sector. Generalmente, en este tipo de debate, se utiliza como base de argumentación lo que está explícito en el artículo 5º, inciso IX de la Constitución Federal brasileña de 1988, cuyo texto preconiza que nada puede atentar contra la libertad de expresión – lo que, como ya hemos visto, constituye una verdad a medias.

De hecho, todavía están muy vivos en los corazones y en las mentes de una buena parte de los formadores de opinión y de los que toman las decisiones los 20 años durante los que estuvo vigente el régimen autoritario, que barrieron la libertad de expresión, de opinión y de información del escenario brasileño. Sin embargo, eso no debería utilizarse como pretexto para concluir, antes incluso de haberlo empezado, el debate sobre la necesidad de poner en práctica nuevos – y democráticos – instrumentos de regulación.

### Libertad para todos

Por lo tanto, para avanzar en nuestras reflexiones resulta fundamental que retomemos rápidamente la discusión sobre la que se profundizó en el *Capítulo 1* y en la que distinguían dos conceptos aparentemente semejantes: la libertad de expresión individual y la libertad de expresión que se da a través de los medios de comunicación de masas.

Evidentemente, en Brasil, cualquiera puede compartir su visión del mundo públicamente sin que se lo encarcele por ello. Por ejemplo, los grupos antagónicos de la sociedad pueden exponer sus ideas en sus sitios de Internet y criticar a sus opositores. No obstante, la verdad es que la libertad de expresión está asociada a la amplitud del discurso de quienes cuentan con ella. Tener libertad de expresión en los horarios de máxima audiencia en una cadena nacional de televisión es muy diferente a tener libertad de expresión desde lo alto de un banco de la plaza.

En un panorama como este, pasa a ser deseable que en los procesos de regulación de los contenidos se engloben principios que tengan justamente el objetivo de garantizar la libertad de expresión de grupos diversos, con lo que se aumenta la representación de la sociedad en los medios de comunicación.

A lo largo del trienio analizado en el estudio llevado a cabo por ANDI, por ejemplo, una serie de iniciativas destinadas, directa o indirectamente, a ese objetivo fueron debatidas en Brasil. Temas como la creación del Consejo Federal de Periodismo y de la Agencia Nacional del Cine y Audiovisuales, la votación del Proyecto de Ley sobre la Regionalización de la Programación y la elaboración de una política pública de clasificación por edades se suman a cuestiones más generales, como el derecho de respuesta y el derecho de antena.

En las páginas siguientes, abordaremos, aunque sea por encima, las discusiones que se han entablado en torno a dichas propuestas. Sin embargo, cabe recordar que el hilo conductor que mantiene la conexión entre ellas es la estrecha relación que mantienen todas con la regulación estatal y su objeto de mayor interés: los contenidos mediáticos.

### Un organismo independiente

Uno de los elementos cruciales que forman parte del debate sobre las políticas públicas de comunicación en Brasil consiste en la necesidad de armonizar y de centralizar la regulación de este sector en un único organismo. Hoy en día, por lo menos, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Cultura, el Congreso Nacional y Anatel se reparten diferentes atribuciones en lo tocante a la regulación de las comunicaciones en ese país.

En diversas democracias, una agencia reguladora independiente – en el sentido de que sus dirigentes poseen mandatos fijos y no coincidentes con el del Presidente da República, además de presupuestos mínimamente garantizados – es la responsable de operar la regulación del sector e incluso puede aplicar sanciones. Este es el caso de las ya citadas Federal Communications Commission (FCC), de los EE.UU, y Federal Office of Communications (Ofcom), del Reino Unido.

La discusión sobre este tipo de modelo ya ha tenido una cierta repercusión entre los propios medios de comunicación brasileños. En una editorial publicada el día 12 de febrero del 2007, al comentar la política de clasificación por edades llevada a cabo en Brasil por parte del Ministerio de Justicia, el diario *Folha de S. Paulo* concluye que:

*Para enveredar por ese camino de la clasificación por edades, será preciso aumentar la credibilidad del equipo de especialistas que les ha de sugerir a los ciudadanos los horarios y las edades adecuadas. El modelo actual – un departamento que depende del Ministerio de Justicia – no es la mejor respuesta que se le puede dar a dicha necesidad. Si bien siempre habrá subjetividad en este tipo de arbitraje, será peor si se lo deja a merced del gobierno de turno (y de los constantes cambios a los que está sometido un ministerio).*

*Una burocracia federal autónoma – bajo la forma de una agencia reguladora – tendría más posibilidades de conquistar la confianza del público telespectador.*

La única iniciativa de más peso que se presentó en este sentido la elaboró en su día el equipo del entonces ministro de Comunicaciones, Sérgio Motta, que pretendía transformar Anatel en Anacom, una agencia que sería la responsable de toda la regulación de las telecomunicaciones, de la radiodifusión y de Correos. Una alteración así requeriría que se discutiera sobre la necesidad de una nueva legislación para el sector, una especie de Ley General de las Comunicaciones, lo que, como ya hemos comentado antes, avanza a paso de tortuga.

Para Brasil, una discusión como esta resulta especialmente relevante cuando se observan las fuertes presiones políticas que ejercen las empresas de los medios de comunicación. Muchas de ellas, según lo que ya hemos indicado anteriormente, son propiedad de políticos con cargos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### El derecho de respuesta

No obstante, la inexistencia de una agencia reguladora independiente para el sector no impide que se discuta y se avance potencialmente en la definición de otras políticas públicas pertinentes para la regulación democrática de los contenidos. Eso es lo que sucede en el caso del derecho de respuesta.



El estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta área revela que tan solo en el 0,2% de los textos ha aparecido alguna discusión sobre la necesidad de contar con una agencia reguladora específica para este sector. Se trata de dos textos, uno transmitido por el *Correio Braziliense* y otro, por la *Folha de S. Paulo*.



Asociado históricamente al principio de la libertad de prensa, el instrumento del derecho de respuesta ha estado presente en las más diversas legislaciones de todo el mundo. Básicamente, existen dos categorías principales de derecho de respuesta – *ex ante* y *ex post*. O sea, anteriormente a la transmisión de un contenido determinado o tras la transmisión de alguna afirmación concreta con la que no se esté de acuerdo. Por lo que concierne al primero de los casos, cabe cotejar la recomendación del *Editorial Guidelines*, un documento producido por la emisora inglesa BBC:

*Cuando hacemos afirmaciones sobre los errores cometidos, las injusticias o incompetencias, o cuando presentamos críticas severas y perjudiciales para individuos o instituciones, se les debe conceder a los criticados el “derecho de respuesta”, o sea ofrecerles una oportunidad justa de responder a las acusaciones antes de su transmisión.*

El derecho de respuesta *ex ante* termina siendo una premisa necesaria para realizar un buen periodismo. “Oír a la otra parte”, por lo tanto, debería ser un elemento inherente al ejercicio profesional. Por eso mismo, se considera algo derivado de una actitud vinculada con la práctica individual de los profesionales de la prensa, o bien como una determinación de las empresas periodísticas, como en el caso del ejemplo anterior.

Por lo que atañe al derecho *ex post*, el mismo está asegurado, por lo general, mediante el recurso a medios legales. Muchos países poseen una legislación específica que garantiza este derecho y, en ese sentido, destaca que no entra en conflicto con la libertad de prensa ni de expresión de las empresas – Esto es, en el caso de que el derecho se les conceda a un individuo determinado o a un grupo, los medios de comunicación están obligados a transmitir su respuesta.

Se ha de destacar también que en muchas naciones el marco legal existente no resulta suficientemente claro y, por ello, las decisiones al respecto terminan remitiéndose invariablemente al Poder Judicial. En el caso de Brasil, la Constitución de 1988 prevé el derecho de respuesta como un presupuesto emanado de la libertad de información, referente a todo y cualquier medio de comunicación social. Sin embargo, la reglamentación de tal derecho todavía se hace a través de la Ley de Prensa de 1967, hecho este que limita la plena utilización de dicho mecanismo, dado que este dispositivo legal se aprobó durante el régimen militar, por lo que presenta un claro carácter autoritario, de censura y, por tanto, es inconstitucional.

### Los matices de este proceso

A pesar de que a primera vista da la impresión de que no hay grandes polémicas en torno a la discusión sobre el derecho de respuesta, eso no es cierto. Por un lado, como uno se puede imaginar, en varias situaciones las empresas periodísticas tienen que defender sus propios intereses, por lo que no es raro que no respeten el derecho de respuesta *ex ante*.

Por otro, en el caso del derecho *ex post*, las empresas siempre pueden argumentar acerca de una supuesta ingerencia por parte de los organismos reguladores del Estado – o del Poder Judicial – cuando estos optan por concederles espacio de respuesta en los periódicos, radios, televisiones y otros medios a aquellos individuos o instituciones que se hayan sentido ofendidos, de alguna forma, por información transmitida previamente. En ese sentido, muy a menudo las empresas se resisten intensamente a conceder dicho derecho – una de las tácticas más comunes consiste en extender durante años y años los procesos en los tribunales, lo que puede llevar a una situación surrealista en la que se conceda el derecho, aunque en un momento en el que la respuesta ya haya perdido su sentido.



La investigación desarrollada por ANDI, con el apoyo de la Fundación Ford, demuestra que tan solo en el 0,1% de los textos se abordó como tema central el derecho de respuesta. O sea, este instrumento de protección de los derechos de los individuos e instituciones con relación a las posibles equivocaciones cometidas por los medios acabó quedándose del lado de fuera de la cobertura, durante el trienio estudiado.

### Qué dice la Constitución

**Art. 5º** - Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, y les está garantizado a los brasileños y a los extranjeros residentes en Brasil la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes: (...)

(...) **V** - está asegurado el derecho de respuesta, proporcional al agravio, además de la indemnización por daños materiales, morales o a la imagen;

## El derecho de respuesta en otros países

La utilización del derecho de respuesta alrededor del mundo sigue estructuras más o menos institucionalizadas. En este recuadro presentamos algunos ejemplos referentes a países europeos.

País	Modelo adoptado
<b>Alemania</b>	Cada estado de la República Federativa posee una Ley de Prensa, que obliga a los periódicos y demás prensa escrita a publicar las respuestas de personas afectadas por alegaciones o hechos publicados. La sección 11 de estas leyes exige que las respuestas se publiquen en la misma fuente, con la misma prominencia y sin exceder el tamaño del artículo original – estando restringidas a la corrección de los hechos. Quienes soliciten este derecho disponen de tres meses para hacer la solicitud correspondiente y los editores que se nieguen a cumplirla voluntariamente pueden verse obligados a transmitir este derecho por parte de las cortes civiles.
<b>Austria</b>	En el caso de los medios de comunicación impresos, el derecho de respuesta de un sujeto que haya sido víctima de una afirmación incorrecta lo garantiza el Pressegesetz de 1922. Por su parte, el Mediengesetz de 1981 extendió el mismo a todos los medios electrónicos.
<b>Dinamarca</b>	El Consejo de Prensa danés, fundado en 1964, introdujo este derecho a través del artículo 41 de la Ley de Responsabilidad de los Medios de Comunicación, de 1992. Ahora, este derecho opera de acuerdo con las Reglas sobre Ética de la Prensa, al haberlo adoptado el Parlamento danés de común acuerdo con la Unión Nacional de los Periodistas de ese país para los casos de incorrección factual. Existe un plazo máximo de cuatro semanas para realizar los pedidos tras la publicación del texto original y los editores disponen de cuatro semanas para acatar la decisión.
<b>España</b>	Según la Ley Ordinaria 2/84, toda y cualquier persona que se haya visto directamente afectada por la publicación de información incorrecta o perjudicial puede solicitar, bien sea en medios impresos o bien en la radiodifusión, que se transmita la versión correcta, sin comentarios y tan destacada como se hubiera transmitido la información original. En caso de incumplimiento, se puede recurrir a una acción legal para determinar qué tipo de corrección es la apropiada.
<b>Finlandia</b>	Desde la aprobación de la Ley de Prensa de 1919, todos los que consigan demostrar que un material publicado es incorrecto u ofensivo tienen el derecho de exigir disponer de igual espacio para la corrección. Hoy en día, la regulación la opera el Consejo de los Medios de Comunicación de Masas, creado en 1968.
<b>Francia</b>	Desde la publicación de la Ley de Libertad de Prensa, de 1881, le está garantizado este derecho a cualquiera que sea mencionado o al que haya aludido claramente en la prensa, sea el artículo difamatorio o no. El artículo 13 permite que toda persona (física o jurídica) ejerza el derecho de respuesta, mediante un artículo que debe tener el mismo tamaño y fuente que el artículo ofensivo. Los periódicos diarios deben responder dentro de un plazo de tres días y los demás, en la siguiente edición. La respuesta no puede violar el derecho de otros ni atacar la integridad del periodista..
<b>Grecia</b>	La cláusula 5 del artículo 14 de la Constitución griega les confiere el derecho de respuesta a todos los ciudadanos que consideren alguna publicación o transmisión por radio o televisión incorrectas, además de obligar al medio que los haya ofendido a retractarse de forma íntegra e inmediata, o a ofrecer espacio para que se defienda la parte ofendida. Esto mismo también permite que la ley prescriba la manera como se ejercerá el derecho de respuesta.
<b>Holanda</b>	Aunque no aparezca este derecho en la legislación, desde 1992 el Código Civil y el Código de Acción Legal han venido reconociendo un derecho a la reparación de incorrecciones factuales. Les corresponde a las Cortes el decidir cómo ha de realizarse dicha corrección.
<b>Noruega</b>	Cualquiera que se vea afectado directamente por la publicación de una incorrección factual puede demandar una reparación dentro del plazo de un año, de acuerdo con la sección 30 del Código Penal del país. Las cortes pueden (aunque raramente lo hagan) imponer multas por el incumplimiento – y, si se acepta una denuncia, la sección 430a requiere que se publique de manera destacada el resultado final del juicio.
<b>Suecia</b>	No existe el derecho de respuesta en la legislación vigente, aunque exista de facto, como resultado de la práctica establecida por la Ley de Libertad de Prensa y la labor del ombudsman de la Prensa y del Consejo de Prensa – que incluye una representación de los empleados y los periodistas de las organizaciones. El ombudsman media en las disputas en las que no haya cumplimiento por parte de los medios y las respuestas se dan lo suficientemente destacadas como para asegurarse de que se informe a los lectores sobre la divergencia habida.

Fuente: Adaptado de Right of Reply in Europe. Estudio de Mike Jempson para MediaWise (fevereiro de 2005). <http://www.mediawise.org.uk/files/uploaded/Right%20of%20reply%20in%20Europe.pdf>

No es por otra razón por lo que a las legislaciones de los países mencionados arriba no les preocupa tan solo la concesión de un derecho de respuesta en abstracto, sino el especificar los detalles de la puesta en práctica de dicho derecho. Así, el plazo máximo para su concesión, la equivalencia de espacio, el tipo de fuente y el destaque con relación a la información originalmente publicada son algunas de las cuestiones que acaban componiendo el marco legal existente acerca de este tema.

### El derecho de antena

En el debate sobre la democratización de los medios de comunicación, día a día ha ido consiguiendo más partidarios otra posibilidad reguladora: se trata del denominado Derecho de Antena. Esta iniciativa pretende garantizarles a los diversos grupos sociales y políticos – minorías, partidos, organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo – formas de participación en la programación de los medios de comunicación.

En las legislaciones española, portuguesa y holandesa ya aparece contemplado, con enfoques diferentes, el derecho de antena. “A ejemplo de otras formas de promoción de la responsabilidad social de los medios [el derecho de antena] supera la vía de un único sentido y transforma la comunicación en una vía de dos sentidos entre emisores y receptores; entre público, profesionales y empresarios”, observa Fernando Paulino, autor de una tesina de maestría sobre este tema, defendida en el Departamento de Comunicación de la Universidad de Brasilia (UnB).

En Brasil, solamente los partidos políticos disponen efectivamente del derecho de antena, puesto que están amparados por la legislación electoral. Ha de resaltarse, respecto a eso, que la clase política ve con muchas reservas aquellas propuestas de participación popular sobre las que no puede ejercer control alguno. La innovación del derecho de antena apareció, por primera vez, en la Constitución portuguesa de 1976, y lo refrendó el artículo 40. El jurista Fábio Konder Comparato, en el texto “¿Es posible democratizar la televisión?”, publicado en el libro *La Red Imaginaria – Televisión y Democracia*, destaca esta cuestión:

*“(...) El derecho de antena, si está bien organizado, puede llevar a una auténtica educación política de las masas (...) Por otro lado, la superación de la vía de un único sentido por lo que respecta a las relaciones de comunicación – de los poderes públicos – o de los controladores de emisoras de televisión, con relación al pueblo, pero no de este con relación a aquellos – debe desembocar en una verdadera prueba de la vida democrática, que consiste en el control popular de las acciones de los gobernantes”. En la Constitución vigente en España también se reglamenta el derecho de antena en los términos siguientes: (art. 20, apartado 4) “la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación dependientes del Estado o de cualquier entidad pública y garantizará el acceso a dichos medios por parte de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.*

## El derecho de antena y la libertad de expresión

Luis Felipe Miguel\*

Uno de los rasgos característicos más importantes de los regímenes democráticos, junto a la realización de elecciones periódicas para la elección de los cargos públicos, es el hecho de que está vigente un conjunto de derechos y libertades individuales, entre los que destaca la libertad de expresión (y la correlativa libertad de prensa). Entendida en su forma más llana, la libertad de expresión indica que no existe ninguna autoridad capaz de cohibir la manifestación de ideas, de opiniones, de hechos o de la creación artística.

La defensa de la libertad de expresión tomó forma, inicialmente, como una lucha contra la censura del Estado y de la Iglesia – cuyos marcos filosóficos son la *Areopagítica*, de John Milton, en el siglo XVII, y *Sobre la libertad*, de John Stuart Mill, en el siglo XIX. Hoy en día, aunque siga habiendo tensiones de vez en cuando, el precepto de la ausencia de censura estatal sobre la información, la opinión y la expresión artística está en vigor en todos los países que cuentan con instituciones formalmente democráticas. Pero también se percibe con claridad que no basta con la ausencia de censura. Una vez abolido el control político, permanece el control económico sobre la expresión.

De hecho, todos somos libres de decir lo que nos plazca. Pero la efectividad social de un discurso depende de su capacidad de llegar hasta una determinada cantidad de receptores. En las sociedades de masas, esa capacidad no viene dada naturalmente. Se necesitan determinados medios técnicos que, a su vez, exigen elevadas inversiones financieras. En suma, es posible gritar en una plaza pública, pero en Brasil lo que posee una mayor repercusión social es una transmisión televisiva en una red que emita a nivel nacional, vía satélite. La libertad de expresión está en vigor como una “libertad negativa” (ausencia de coacción), no como una “libertad positiva” (garantía de ser disfrutada verdaderamente por parte de todos). Todos pueden hablar, pero a pocos se los escucha.

### Los espacios para los grupos sociales —

Entonces, lo que pasa es que un pequeño grupo de conglomerados de medios de comunicación es capaz de suministrar la mayor parte de los contenidos simbólicos e informativos de los que dependen los ciudadanos y ciudadanas para situarse en el mundo. Sobre todo a partir de los años 1990, una ola de

fusiones internacionales ha restringido al mínimo la cantidad de estos grupos. Por lo general, actúan en diferentes sectores – televisión, cine, medios impresos, industria fonográfica, radios etc. A menudo, están relacionados entre sí por medio de diversos negocios que tienen en común y poseen enlaces con otros sectores de la economía (en Brasil, esta situación no es muy diferente, excepto por lo que se refiere al dominio no contestado de un único conglomerado). El resultado que se deriva de ello es un empobrecimiento brutal de la diversidad de puntos de vista presentes en el discurso de los medios de comunicación.

Muchas de las respuestas ante esta situación incluyen medidas de fortalecimiento de los medios de comunicación no comerciales (emisoras públicas, libres de la presión del mercado) o no profesionales (emisoras comunitarias), así como diferentes tentativas de restricción de la formación de oligopolios en el mercado de los medios (límites a la propiedad). Uno de los caminos más interesantes consiste en el denominado “derecho de antena”, que consiste básicamente en la cesión obligatoria de espacios en los medios de comunicación a diferentes grupos sociales para que presenten sus propios discursos.

### Las agendas alternativas —

El derecho de antena combate el poder de los medios de comunicación en dos esferas cruciales y complementarias. Primero, propicia que los grupos que se benefician de él presenten una agenda alternativa – esto es, que traten temas con determinadas cuestiones de interés público (la mayor demostración del poder de crear una agenda por parte de los medios radica en la ausencia casi total del problema del control de la información en la agenda política). En segundo lugar, amplía el abanico de posibilidades con relación a los encuadres de los temas de la agenda, lo que permite que expongan con sus propios términos las diferentes explicaciones de los problemas y sus propuestas de solución.

Un ejemplo del derecho de antena que resulta familiar consiste en la propaganda partidaria en la radio y la televisión brasileñas – un espacio para que los partidos políticos presenten su visión de la realidad y su programa, pero que tiende a transformarse en un mitin electoral precoz, al servicio

de candidaturas específicas. En el caso brasileño, tan solo se les concede este espacio a los partidos políticos, pero existen también otras experiencias diferentes. En Portugal, también beneficia a las organizaciones de la sociedad civil, pero tan solo transmiten estos programas las emisoras públicas. Otra experiencia corresponde a los canales de acceso público de la televisión por cable estadounidense, que están a disposición de cualquier grupo, e incluso de cualquier ciudadano (la Ley del Cable brasileña prevé algo similar). Sin embargo, la sucesión de programas extravagantes y de gran precariedad técnica ahuyenta a los espectadores.

### La garantía de equidad

Lo valioso del derecho de antena reside en el hecho de que se entienda – de manera clara, aunque implí-

cita – que los medios de comunicación, en un sistema democrático, deben expresar con un mínimo de equidad las diversas perspectivas sociales existentes y concederles voz a los diferentes intereses en conflicto en la sociedad.

Pero no se trata de una panacea. Debido a su competencia técnica, tiende a concedérseles una mayor legitimidad a los medios tradicionales por parte de la audiencia y, por lo tanto, sigue resultando indispensable la adopción de medidas que garanticen su control y la dispersión de su propiedad. Además de ello (y principalmente por ello), como no es imaginable el darle a cada uno de los ciudadanos el acceso a los medios, se vuelve necesario determinar qué grupos deben gozar del derecho de antena, lo que constituye una compleja decisión política.

*\* Luis Felipe Miguel es doctor en Ciencias Sociales, profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia (IPOL-UnB) e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Es el autor de tres libros y de decenas de artículos en revistas científicas de Brasil y del extranjero, que tienen como temas principales de investigación las relaciones entre los medios de comunicación, la política y la teoría de la democracia.*

### Fairness Doctrine

Otra alternativa reguladora factible constituye en la fijación, en una ley, de la responsabilidad de los medios de comunicación como promotores de la esfera pública – lo que incluye las obligaciones de tratar las cuestiones controvertidas de interés público y de concederles espacio a las posturas divergentes. Un ejemplo conocido de regla legal que tiene este objetivo es la *Fairness Doctrine*, que se ha puesto en práctica en los Estados Unidos. Adoptada en 1949, esta legislación se revocó poco menos de 40 años más tarde, como parte del esfuerzo desregulador del gobierno Reagan. En aquella época, se defendía que la *Fairness Doctrine* enyesaba las actividades de la prensa y la llevaba a evitar la cobertura política. Sin embargo, para el analista de los medios Robert Entman, el haber revocado esta doctrina aceleró la degradación de la cobertura periodística, sobre todo por lo que respecta a la televisión.

La *Fairness Doctrine* la editó la Federal Communications Commission (FCC) con el objetivo de garantizar, en el ámbito del periodismo televisivo y radiofónico, que se aplicara la teoría democrática de la Primera Enmienda a la Constitución norteamericana. Con esta medida, la FCC intentó evitar los efectos tendenciosos de decisiones tomadas por parte de las emisoras de radio y de televisión orientadas por intereses puramente comerciales. De acuerdo con la *Fairness Doctrine*, constituían obligaciones de las empresas de radiodifusión:

1. Dedicar un porcentaje razonable del tiempo de la programación a cubrir hechos y cuestiones controvertidas de interés colectivo.
2. Ofrecer una oportunidad razonable a la presentación de puntos de vista contrastantes sobre tales hechos y cuestiones, de modo a proporcionarles a los oyentes o telespectadores el conocimiento de las diversas versiones y opiniones sobre el asunto.
3. Garantizar el derecho de respuesta a aquellos candidatos en una campaña política que hubieran recibido críticas o sufrido ataques personales en textos o editoriales hostiles a ellos.

Aun con la existencia de una legislación sobre el área, se dejaba sin definir un punto crucial por lo que atañe a la formación de la agenda de los medios de comunicación, o sea, qué controversias merecerían formar parte de la cobertura. Aunque se había implantado la Fairness Doctrine, las emisoras seguían guiándose mediante aquello que Daniel Hallin denominó una “controversia legítima”, que respetaba los límites de la ideología hegemónica.

Ciertas cuestiones cruciales – como el papel del complejo industrial-militar – quedaban permanentemente fuera de la agenda y, por tanto, también de los noticieros. Así, no se incluían voces muy alternativas – ajenas al *establishment* político – porque se respetaba el precepto que le concedía espacio a las posturas divergentes. Las leyes terminaban adecuándose al juego político norteamericano y buscaban garantizar una disputa más equilibrada entre los dos grandes partidos.

El principal mérito de una medida semejante a la *Fairness Doctrine* no reside, entonces, en su capacidad de convertir a los medios en algo totalmente imparcial – una meta que, en realidad, no se puede llegar a alcanzar. Reside, eso sí, en afirmar la existencia de una voluntad política con relación a los medios de comunicación que deje claro su carácter de servicio público, en el que la búsqueda del lucro debe estar subordinada a los intereses de la ciudadanía.

En resumen, una norma del tipo de la *Fairness Doctrine* defiende que no es correcto usar una concesión pública para beneficiar puntos de vista particulares. En este sentido, cabe recordar las palabras del juez Byron White, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en 1969, cuando se interpretó la Primera Enmienda a la Constitución: “Los que son soberanos son los derechos de los espectadores y de los oyentes, no los derechos de los controladores de la radiodifusión”. La libertad de expresión se establece, por lo tanto, para beneficiar al público – esto es, a los ciudadanos –, que debe tener acceso a una amplia gama de información.



El análisis *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta Área refuerza la necesi-

dad de que se dé una reflexión parecida a la que concierne a la Fairness Doctrine en el caso brasileño. En esta investigación se constató que el 15,7% de los textos analizados presenta opiniones divergentes. A pesar de ser un porcentaje reducido, si consideramos que el foco temático del presente estudio guarda relación con un tema polémico, esta cantidad es superior a la encontrada en otras investigaciones llevadas a cabo por ANDI, como se puede constatar en la tabla siguiente (a excepción del caso de la cobertura sobre organismos transgénicos).

PRESENCIA DE OPINIONES DIVERGENTES EN LAS COBERTURAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES			
Estudio	Periodo analizado	Volumen de textos	Citas de opiniones divergentes
Discapacidad	2002	262	4,2%
Desarrollo humano y social	08/2001 a 07/2002	716	11,2%
Derechos humanos	2004	1315	11%
Drogas	08/2002 a 07/2003	595	8,4%
Educación	2004	3976	10,3%
Salud infantil	2002	993	7%
Salud de los adolescentes	2001	670	5,2%
Tabaco y alcohol	2001	239	6,7%
Trabajo infantil	2002	652	6,6%
Transgénicos	2004	244	36,5%

### La producción independiente

Otro mecanismo destinado a garantizar una mayor diversidad en los contenidos mediáticos se encuentra en el ámbito de la televisión. Como una manera de fomentar la participación de los diferentes segmentos sociales en la programación de las emisoras, muchos países han adoptado mecanismos de incentivo a las producciones independientes. En Brasil, las redes producen la casi totalidad de la programación, como podemos ver en el caso de las miniseries, las telenovelas y los programas de la Red Globo, por citar un solo ejemplo. El presidente del Congreso Brasileño de Cine, Geraldo Moraes, cree que, en el caso brasileño, la transmisión ha de separarse de los contenidos. “La producción independiente y regionalizada responde al carácter democrático de la televisión. Es preciso hacer de los canales de TV una vía transmisora para la sociedad, en toda su representatividad”.

Según el economista de la universidad brasileña UFRJ Alex Patez Galvão, en varios países europeos las cadenas televisivas están separadas en producción, distribución y exhibición. La mayor parte de la programación se produce fuera de la red. En Francia, por ejemplo, el porcentaje de producción independiente de las televisiones gratuitas varía entre el 75% y el 100%. Desde 1990, de acuerdo con Galvão, la Unión Europea empezó a establecer la obligatoriedad de retransmitir contenidos producidos en el continente, además de adoptar medidas destinadas al fortalecimiento de la producción independiente. Eso resultó, en 1997, en una norma del parlamento europeo denominada “Televisión sin fronteras”. Esta directriz afirma que los países europeos deben garantizar que las redes de radiodifusión exhiban contenidos audiovisuales europeos – lo que no incluye noticias, deportes, televentas, etc. – durante la mayor parte del tiempo de transmisión y que se reserve a la producción independiente al menos el 10% del tiempo de programación transmitido o el 10% del presupuesto destinado a la programación.

Hay países que definen porcentajes propios de transmisión de producciones independientes. En Italia y en Holanda, por ejemplo, las televisiones deben dejarles el 20% de su programación a las producciones independientes. Por su parte, en el Reino Unido, este porcentaje es del 25%, tanto para la BBC como para las redes privadas gratuitas. El economista Alex Galvão resalta que varios países exigen también que las emisoras transmitan una parte de su programación en la lengua local – el porcentaje varía del 25% al 50% en naciones como España, Portugal, Holanda, Grecia, Francia, Noruega, el Reino Unido y la Comunidad Francesa en Bélgica.

Este especialista defiende que el establecimiento de un nuevo marco regulatorio de regionalización en Brasil ha de contemplar, entre otras cosas, el acceso de la producción independiente a la programación de las emisoras gratuitas y de pago, y la diversidad de la programación. “Además, es necesario que el principio que estructura el acceso de la población brasileña a productos audiovisuales realizados en este país ocurra en el mayor número posible de medios”, concluye.

## El ejemplo alemán

A partir de 1997, el Rundfunkstaatsvertrag – tratado entre los Estados que forman la federación alemana – estableció un nuevo modelo regulador para la radiodifusión en este país. El documento, entendido como un tratado entre los diferentes estados que componen la federación alemana, incentivó que se dieran alteraciones tanto en la regulación de la infraestructura del sector, como por lo que se refiere a los contenidos.

Según resalta el doctor en Derecho Alexandre Ditzel Faraco, en el texto “Difusión de conocimientos y desarrollo: la regulación del sector de radiodifusión”, además del cambio de parámetros para la concentración empresarial en los medios de comunicación de masas, citada en el *Capítulo 2*, el tratado alemán define otras restricciones destinadas a garantizar el pluralismo de los medios que, en caso de no ser cumplidas, pueden dar lugar a la retirada de los permisos de una emisora, sin que haya derecho a ninguna indemnización para los empresarios.

Una de las posibilidades a la hora de estimular el pluralismo es la obligatoriedad, por parte de las grandes emisoras, de transmitir programación independiente. La duración de esa programación tendrá que ser de, por lo menos, 260 minutos semanales (una media de 37 al día). De ese total, 75, como mínimo, deberán ser transmitidos en horarios de máxima audiencia (de las 19h a las 23h30). El responsable de la programación no podrá estar vinculado, de forma alguna, con el dueño de la emisora.

La falta de vinculación entre el productor y la emisora no resulta suficiente para el Rundfunkstaatsvertrag, en la medida en que la calidad de la programación no puede estar garantizada por la intervención del Estado. Para ese fin – y por lo que se refiere a las empresas acusadas de concentración –, el documento prevé la creación de comités de programación, lo que posibilita el control interno de la calidad de las producciones transmitidas.

Para el ex senador Saturnino Braga, el Congreso Nacional ha de hacerle frente al desafío de fortalecer la relación entre el parlamento y la sociedad en el campo de la comunicación y de la producción audiovisual brasileña. Según él, el Congreso dispone de varios instrumentos para participar en esta discusión, como el Frente Parlamentario por la Cultura, la Comisión de Cine y Audiovisuales del Senado y el propio Consejo de Comunicación Social, instancias estas que han estado debatiendo, además de los aspectos técnicos, los contenidos de nuestra programación. “Es preciso repensar las formas de producción de contenidos e incrementar la colaboración entre el cine y la televisión, dejándole un espacio mayor a la producción independiente, cuna de ideas ricas y creativas, básicas para un medio de comunicación que es sabido que influye en la formación intelectual y cultural de los jóvenes”.

### Una programación regionalizada

En Brasil, el proyecto de ley nº 256/91, de la autoría de la entonces diputada federal Jandira Feghali (PCdeB/RJ), se tramita desde hace 15 años en el Congreso Nacional. Esta iniciativa tiene el objetivo de reglamentar el inciso III del artículo 221 de la Constitución Federal brasileña, que dispone sobre la programación regional e independiente de las emisoras de radiodifusión.

En caso de ser aprobado, el 30% de la programación de las emisoras, transmitida entre las 7h y las 23h deberá estar compuesta por producción regional, de la que el 15% serán programas que valoren la cultura y el arte nacionales y el 15% periodísticos. En el 2003, el Congreso brasileño aprobó finalmente el PL y se lo envió al Senado Federal. El 10 de octubre del 2006 se le entregó el mismo al senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS), que tendrá que llevarlo ante la Comisión de Educación.

Para el periodista Gabriel Priolli, presidente de la Asociación Brasileña de Televisión Universitaria (ABTU) y de la Televisión América Latina (TAL), el resultado de la situación de concentración de contenidos – que intenta revertirse mediante proyectos como el de la ex diputada Jandira – es sólo uno: “en la totalidad de Brasil – excepto en las ciudades de Río de Janeiro y Sao Paulo –, los telespectadores disponen de un acceso escaso a la información periodística y a las manifestaciones artísticas y culturales de sus propias ciudades y/o regiones, por la carencia de oferta de dichos contenidos televisivos”, afirma en un documento enviado al Consejo de Comunicación Social en marzo del 2003. Para Priolli, los brasileños que no son paulistas ni cariocas no están satisfechos ante el hecho de ver mucho más televisión proveniente de fuera de sus regiones. “Quieren sus tradiciones, su cultura, sus formas de expresión, su acento y sus personajes en la pantalla” chica, finaliza.



A lo largo de los tres años analizados en la investigación coordinada por ANDI, el tema de la regionalización contó con una presencia razonable en los noticieros, en gran parte potenciada por la discusión acerca del proyecto presentado por la diputada federal Jandira Feghali. De todos los textos estudiados, en el 14,4% se discute, aunque sea de manera secundaria, la vinculación existente entre la comunicación y las cuestiones regionales, culturales o locales. En un movimiento más tímido, el 3,5% de los textos en los que se abordan cuestiones de contenido destacan de manera central la regionalización de la programación y en el 1,9%, la programación independiente.

SOBRE LA PROGRAMACIÓN INDEPENDIENTE Y/O REGIONAL, LA DISCUSIÓN SE REFIERE FUNDAMENTALMENTE A*	
Importancia y características de los temas	31,3%
Proyecto de la diputada Jandira Feghali (PL-256/1991)	28,1%
Política gubernamental sobre este sector	18,8%
Derechos humanos	12,5%
Financiación	9,4%

\* En el 50,2% de los textos se trata sobre cuestiones de contenido y, de ellos, el 5,4% remite a aspectos específicos de la regionalización de la programación y la programación independiente.

### El Consejo de Comunicación Social

Así como la cuestión de la regionalización de la programación, la efectiva instalación del Consejo de Comunicación Social en el Congreso brasileño es otra de las determinaciones constitucionales establecidas en el capítulo de la Comunicación que ha venido encontrando dificultades a la hora de llevarse a la práctica.

Durante la Asamblea Nacional Constituyente, un grupo liderado por la diputada y periodista Cristina Tavares luchó por la aprobación de un consejo con poderes



## Jandira Feghali

*Es médica, fue nombrada Diputada Estatal Constituyente en 1986 y ejerció el mandato de Diputada Federal de 1991 a 2006. Es autora del proyecto de ley 256/1991, que reglamenta la Constitución Federal en el artículo referente a la regionalización de la programación cultural, artística y periodística, así como la producción independiente en las emisoras de radio y televisión.*

### ¿En qué medida su proyecto de ley relacionado con la regionalización de la producción modificaría el panorama de la radiodifusión en el Brasil contemporáneo?

La regionalización es un instrumento fundamental a la hora de modificar los contenidos en la televisión gratuita. La democratización que buscamos resulta imposible si se hace sin que tenga lugar la regionalización de la producción artística y cultural, principalmente cuando lo que se debate es el modelo de explotación de la televisión digital, que, al ser polémico, va a exigir mucha movilización.

### ¿Qué cambios traería consigo?

La versión original del proyecto determinaba la transmisión de la producción regional en las emisoras de radio y televisión entre las 7h y las 23h. El aprobado establece que se retransmitan entre las 5h y las 12 de la noche. La cantidad de horas para exhibir programas regionales varía de acuerdo al número de domicilios atendidos por la emisora. Para lugares con más de 1,5 millón de domicilios con televisor, la emisora tendrá que retransmitir programación regional durante 22 horas semanales. En regiones con un total de entre 500 mil y 1,5 millón de televisores, serán 17 horas y en las regiones con menos de 500 mil domicilios con aparatos de televisión, se tratará de 10 horas de programación regional. Además, el proyecto de ley prevé que, de la cifra reservada para la producción independiente, por lo menos el 40% deberá destinarse a presentar documentales, obras audiovisuales de ficción y de animación, incluida la teledramaturgia, y un máximo del 5% a presentar obras audiovisuales de publicidad comercial.

### ¿A qué se le ha de atribuir la lentitud en la tramitación del proyecto en el Congreso brasileño?

El proyecto se presentó en el año 1991 y desde entonces le ha hecho frente a una intensa resistencia

por parte de las grandes emisoras de televisión. En función de ello, la tramitación del mismo se ha prolongado durante todos estos años, a pesar de las innumerables tentativas de llegar a un acuerdo en torno al texto.

### ¿Las emisoras regionales, que estarían potencialmente interesadas en el proyecto, se han manifestado a favor del mismo? ¿Y las productoras independientes, las organizaciones que producen contenidos audiovisuales, etc.?

Todos esos sectores están empeñados en que se apruebe el proyecto de ley de la regionalización y han participado incluso en diversos actos a favor del proyecto.

### ¿Qué se puede hacer para movilizar a la población local en torno a algo tan significativo como eso?

Las entidades implicadas en el asunto han dado excelentes contribuciones en ese sentido, en función de su proximidad a las comunidades locales y a las productoras independientes. Naturalmente, una buena parte de la sociedad brasileña no tiene ningún conocimiento sobre el tema, ni siquiera de la necesidad de que se reglamente el art. 221 de la Constitución Federal. Por ello precisamos ampliar al máximo ese contingente de partidarios.

### ¿El darle un mayor énfasis al hecho de que muchos países – más democráticos que Brasil – poseen una reglamentación semejante no sería un argumento importante que se podría utilizar en los debates públicos?

Durante el análisis realizado por el Consejo de Comunicación Social del Congreso Nacional, se realizaron algunas audiencias y, en las mismas, se pudo tomar conocimiento de la legislación en vigor en los principales países del mundo. En ese estudio, se constató el retraso de la situación jurídica brasileña. La ausencia de reglamentación genera grandes distorsiones en el sistema de radiodifusión de Brasil.

### ¿Aún debemos creer que se va a terminar aprobando su proyecto?

Claro que sí. He estado trabajando arduamente para que eso ocurra lo antes posible.

normativos y coercitivos por lo que se refiere a las comunicaciones en Brasil. Este consejo otorgaría las concesiones, fiscalizaría la actitud de las emisoras de radio-difusión y de prensa, y velaría por el respeto a los preceptos defendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución Federal brasileña. Al no haberse aprobado la propuesta inicial, el nuevo Consejo de Comunicación Social, tal como está previsto en el artículo 224 de la Carta Magna de 1988, se constituyó como un organismo auxiliar del Congreso Nacional, responsable de elaborar pareceres, recomendaciones y estudios solicitados por parte del Poder Legislativo.

Tres años después de que se promulgara este documento, la ley n° 8.389 (del 30 de diciembre de 1991), dio origen al Consejo. Se trataba de un órgano caracterizado por una composición plural, formado por representantes de la patronal y de las categorías profesionales implicadas en esta área, además de cinco representantes de la sociedad civil, lo que democratizaría los debates sobre el sector. Sin embargo, su falta de prerrogativas a la hora de intervenir en la regulación de las comunicaciones acabó limitando sus acciones. “En su propuesta inicial, el Consejo contaba con poderes para realizar la concesión de canales de radio y televisión y para cancelar concesiones”, explica el periodista Carlos Chagas, presidente del Consejo en su primera composición, “pero terminó viéndose reducido a un organismo meramente consultivo. No fueron propiamente los diputados quienes rechazaron este consejo. Quienes lo rechazaron fueron los dueños de los medios de comunicación, por entender que el Consejo podría representar una injerencia sobre sus negocios”.

Aunque el texto legal que lo creó haya sido el resultado de un consenso entre los diferentes segmentos implicados en este sector, la instalación del Consejo se vio sistemáticamente obstruida por maniobras realizadas entre bastidores que se debían a las presiones de los grandes medios de comunicación, contrarios a su instalación. A pesar de haber incurrido en una obvia ilegalidad, ya que la propia ley que lo había creado determinaba su puesta en funcionamiento en un máximo de 90 días tras su promulgación, el Congreso Nacional sólo procedió a elegir a los miembros del Consejo más de diez años después, en junio del 2002. Sin embargo, la constitución de este organismo tan solo se hizo posible gracias a un acuerdo que condicionaba su instalación al hecho de que se atendiera una demanda de las emisoras, relacionada con la aprobación de la Medida Provisoria que hacía posible la apertura de estas empresas al capital extranjero.

En noviembre del 2004, el Congreso Nacional brasileño escogió la composición del segundo mandato del Consejo de Comunicación Social. “Los diputados y senadores reprobaron una composición desequilibrada para los próximos dos años de trabajo”, protestaron, en una nota, la Asociación Brasileña de Radiodifusión Comunitaria (Abraço), el Consejo Federal de Psicología (CFP), la Ejecutiva Nacional de los Estudiantes de Comunicación Social (Enecos), la Federación Interestatal de los Trabajadores en Empresas de Radiodifusión y Televisión (Fitert) y la Federación Nacional de los Periodistas (Fenaj). Aún hoy en día, el escenario no ha cambiado: los representantes de las empresas continúan siendo la mayor parte de los que componen el consejo.

### Una nueva clasificación por edades

La clasificación por edades de los contenidos audiovisuales también se enmarca en la lista de propuestas reguladoras que presenta la Constitución brasileña de 1988. Sin embargo, en este caso, la historia de la puesta en práctica de esta política revela un éxito relativo: por lo menos este asunto, en algunos momentos, ha aparecido en las páginas de los periódicos y ha llevado a las empresas a un debate público con el gobierno y con la sociedad civil organizada. En el momento en el que se clausuraba la presente publicación – febrero del 2007 – se destacaba aún más esta discusión en la agenda pública a causa de la publicación por parte del



El estudio realizado por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford demuestra que solamente el 0,3% de los textos menciona el Consejo de Comunicación Social.

Ministerio de Justicia de un decreto en el que se definían las normas de un nuevo modelo de clasificación que se iba a adoptar en Brasil.

La clasificación por edades constituye un instrumento regulador que tiene el objetivo de indicar qué contenidos audiovisuales resultan apropiados o inapropiados para los niños y adolescentes, de acuerdo a sus edades y a su contexto biopsicosocial. En Brasil, se creó un sistema de clasificación de la programación tras la entrada en vigor de la Constitución de 1988 y del Estatuto del Niño y del Adolescente.

Durante los últimos años, el gobierno ha venido discutiendo la necesidad de perfeccionar el modelo de clasificación que se adopta en Brasil y, para ello, se han intentado fomentar los debates públicos sobre esta cuestión. En un contexto de este tipo, en el 2006, tras un proceso de discusiones públicas sobre el tema en que se vieron implicados organismos estatales, empresas de comunicación, universidades y organizaciones de la sociedad civil organizada, el Ministerio de Justicia presentó, por medio de la Secretaría Nacional de Justicia, las bases de un nuevo sistema de clasificación.

### Los derechos humanos y el diálogo con la sociedad

Basada en el paradigma de los derechos humanos, la propuesta busca constituir una herramienta de diálogo con la sociedad – especialmente con los padres, los niños y los adolescentes –, con respecto a los contenidos mediáticos a los que se nos somete día a día. Así, lejos de constituir una amenaza contra la libertad de expresión – discurso este que adoptan diversas emisoras –, la clasificación por edades pretende ser un aliado a la hora de garantizar el derecho a una información de calidad, tal y como la construcción de una sociedad más crítica y consciente. “No se trata de control, no se trata de censura. Se trata de dar información cualificada sobre la producción audiovisual”, resume el Director del Departamento de Justicia, Clasificación, Títulos y Calificación de la Secretaría Nacional de Justicia, José Eduardo Elias Romão.

De acuerdo con el Ministerio de Justicia (MJ) brasileño, el señalar los contenidos audiovisuales especialmente interesantes y adecuados – así como los inadecuados – para determinados sectores de la población tiene dos objetivos primordiales: ofrecerle a la sociedad la posibilidad de elegir conscientemente la programación a la que pretende tener acceso; y proteger los derechos de todos aquellos ciudadanos y ciudadanas, en especial los de las denominadas minorías políticas, un segmento social en el que los niños y los adolescentes ocupan un lugar destacado.

### Resultados

Uno de los resultados efectivos de esta discusión fue la publicación, en julio del 2006, del decreto 1.100. Esta norma regula el ejercicio de la clasificación por edades de diversiones públicas, especialmente de obras audiovisuales destinadas al cine, vídeo, DVD, videojuegos, juegos de interpretación (RPG) y sus congéneres.

Ya en febrero del 2007, el MJ reglamentó también, al publicar el decreto 264/07, la clasificación por edades de los contenidos televisivos en Brasil. A pesar de haber atendido a las propuestas recogidas durante una consulta pública, esta medida acabó generando un polémico debate, en gran parte motivado por las críticas manifestadas por emisoras privadas insatisfechas con la nueva política. Los fundamentos conceptuales y normativos de dicha propuesta se presentaron en el libro *Clasificación por Edades – Construyendo la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla*.



El estudio revela también que en el 3,1% de todos los textos analizados se discuten de manera central cuestiones relacionadas con la clasificación por edades de contenidos audiovisuales. Este dato, una vez observada la amplitud de las temáticas estudiadas, resalta la importancia que se da a este tema. Es interesante observar que, en la cobertura destinada a este asunto en febrero del 2007, o sea fuera del alcance de la presente investigación, se dio una nítida diferenciación entre los textos elaborados por periódicos relacionados con las emisoras de televisión – claramente contrarias a la clasificación por edades – y por medios impresos sin dicha característica – con textos de carácter más plural.

## Los derechos de los telespectadores

Lanzada en diciembre del 2006, la publicación *Clasificación por Edades – Construyendo la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla* es el fruto de la colaboración del Ministerio de Justicia brasileño, la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI), Save the Children Suecia y la Fundación Avina. Esta obra se presenta en tres idiomas – portugués, inglés y español – y pretende debatir sobre la práctica de la clasificación amparada por diferentes perspectivas metodológicas (medicina, psicología, sociología, ciencias políticas, derecho comparado).

Este material – resultado de un extenso análisis bibliográfico y de la colaboración de diversos especialistas sobre este tema – marca la actuación del Estado como un agente de información a la hora de garantizar la existencia de medios eficaces para una regulación democrática del acceso a los contenidos audiovisuales. Para ello, utiliza como telón de fondo de ese debate una lectura profunda de la realidad socioeconómica brasileña, así como del contexto de este país referente a la regulación de los medios de comunicación. En ese sentido, en el libro se describe el ambiente regulador de las telecomunicaciones, así como las principales ca-

racterísticas del sector de las comunicaciones en Brasil, frente a frente con los marcos legales de otras democracias.

En la obra están presentes igualmente los debates acerca de cómo se absorben e interpretan los contenidos audiovisuales por parte del público que se ha de proteger – lo que es indispensable comprender con relación a la clasificación por edades. En la publicación se debate también sobre los impactos de la programación audiovisual (principalmente la de la radio y la televisión) sobre los niños y los adolescentes, y se examinan las experiencias internacionales en el área de la regulación.

Según el ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos, *Clasificación por Edades – Construyendo la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla* resulta del equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y el deber de protección absoluta a los niños y adolescentes. “Esta obra hace algo más que registrar los desafíos y las conquistas vividos por personas e instituciones comprometidas con la realización de la Constitución Federal en Brasil. Cuenta también parte de la historia de redemocratización de este país”, destaca.

## V-CHIP

En el 2001, el gobierno brasileño aprobó la ley 10.359, que establece la obligación de que los televisores fabricados a partir de su entrada en vigor contengan un dispositivo electrónico – conocido como V-CHIP. Desarrollado por Tim Collings, de la universidad canadiense Simon Fraser, en Vancouver, este mecanismo les permite a los padres o responsables que bloqueen aquella programación que presente contenidos considerados inadecuados. Para ello, los programas necesitan ser objeto de la correspondiente clasificación por edades.

Según los especialistas, incluso con algunas limitaciones, el V-CHIP puede constituir una estrategia relevante si se la adopta junto a otras medidas. Sin embargo, esta ley que demanda la introducción de dicha tecnología en el escenario brasileño ya ha sufrido dos alteraciones a fin de prorrogar los plazos de los que disponen los fabricantes de televisores para empezar a producir aparatos con esta configuración. En teoría,

la industria electrónica ya debería haber dado inicio a la producción de aparatos con el V-CHIP desde el día 30 de junio del 2004. Esta fue la fecha límite que se estableció en la ley 10.672/03, que modificó el plazo inicial que se definía en la legislación anterior. No obstante, se han presentado diversas propuestas legislativas en el sentido de prorrogar por tercera vez la fecha para la instalación del V-CHIP en los aparatos de televisión brasileños.

Entre estas propuestas, la más significativa fue la Medida Provisoria 195 del 29 de junio del 2004, editada un día antes de que terminara el plazo establecido anteriormente. Dicha MP alteraba la fecha límite al 31 de octubre del 2006, aunque la rechazó íntegramente el Congreso Nacional, lo que nos lleva a una situación surrealista en la que el plazo legalmente establecido es el ya caducado del 30 de junio del 2004. Los fabricantes, a su vez, siguen sin incluir este dispositivo en los televisores que producen.

## Otros proyectos de ley

Son innumerables los proyectos de ley que se están tramitando en el Congreso Nacional con el objetivo de modificar el marco regulatorio brasileño acerca de las comunicaciones. Un paciente análisis de los mismos, lo que está fuera del alcance del presente texto, permitiría elaborar y sistematizar una lista de propuestas pertinentes para este sector, así como comprender cuáles son los parlamentarios y los partidos que están más interesados en la cuestión. Algo parecido es lo que hizo el cientista político Guilherme Canela en su artículo “Historial y perspectivas: un análisis de la legislación y los proyectos de ley sobre la radiodifusión en Brasil”, el cual, no obstante, requiere una actualización.

Tan solo a modo de ejemplo, podríamos mencionar el proyecto de ley n° 110 de 1995, de la autoría del senador Pedro Simon (PMDB/RS), que preveía la creación obligatoria, en las emisoras de radiodifusión, de un servicio de atención al público, centrado en la figura del *ombudsman*. El 29 de enero de 1999, se archivó dicha proposición ante el final de su legislatura. Aun así, en una entrevista que se reproduce a continuación, el senador destacó los avances, por lo que se refiere a la comunicación social, promovidos por la Constitución Federal brasileña y por los debates en el Congreso Nacional: “Por mi parte, destacaría especialmente tres iniciativas: la creación de la Subcomisión Permanente de Cine, Teatro, Música y Comunicación Social; la puesta en funcionamiento del Consejo de Comunicación Social; y la importante experiencia de los canales legislativos, que propician una aproximación entre las diferentes instituciones y la opinión pública”.

Otra iniciativa digna de atención se refiere al proyecto de ley n° 3232 de 1992, del entonces senador Josaphat Marinho (PMDB/BA), en el que se prevé la creación de una nueva Ley de Prensa, en sustitución de la actual, de 1967. El 2 de septiembre de 1997, se publicaron los pareceres de las comisiones de Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática (CCTCI) y de Constitución y Justicia y de Ciudadanía (CCJR), con lo que el proyecto quedó listo para entrar en el orden del día. Sin embargo, hace nueve años que la propuesta espera ser votada.



El estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta área revela que, de todo el material analizado, en el 35% se hace mención a algún tipo de legislación y 1/3 de dichos textos se refiere a proyectos de ley y a propuestas de enmiendas a la Constitución brasileña.

## Pedro Simon

*El senador Pedro Simon es uno de los parlamentarios más activos en los debates y a la hora de remitir cuestiones relacionadas con los medios de comunicación. Fue el ponente del Informe Radio y TV en Brasil – diagnósticos y perspectivas, producido en 1997, ante el Congreso Nacional brasileño.*

**¿Cómo evalúa la actuación del Congreso Nacional en el área de la regulación de los medios de comunicación? ¿Qué factores o intereses impiden o dificultan el avance de cuestiones esenciales a las que se les ha de hacer frente, como la concentración de la propiedad, la regionalización de la programación, en fin, la propia reglamentación del Capítulo de la comunicación social en la Constitución Federal brasileña?**

Resulta innegable que el Parlamento brasileño ya ha avanzado mucho en la discusión de temas y la aprobación de medidas relacionadas con la demo-

cratización de los medios de comunicación. Por mi parte, destacaría especialmente tres iniciativas: la creación de la Subcomisión Permanente de Cine, Teatro, Música y Comunicación Social; la puesta en funcionamiento del Consejo de Comunicación Social; y la importante experiencia de los canales legislativos, que propician una aproximación entre las instituciones y la opinión pública. Iniciativas de esta grandeza amplían el debate en torno a temas fundamentales y ponen en marcha el Parlamento por lo que respecta a las delicadas cuestiones en las que se ven implicados los medios de comunicación. También es preciso dejar registrado que el Congreso Nacional ha aprobado un texto constitucional competente, amplio y completo, por lo que se refiere a la comunicación social. El capítulo en el que se trata sobre este tema está prevista, por ejemplo, la prohibición de que los medios de comunicación constituyan un

objeto de monopolio u oligopolio; y exige que la programación televisiva respete, por un lado, los valores éticos y morales de la familia y, por otro, le dé prioridad a la promoción de la cultura nacional y regional. Por desgracia, no todos esos principios están reglamentados, ni tampoco se respetan todos ellos. Sin lugar a dudas, creo que tendría que haber una mayor movilización para que se aprobaran las medidas legislativas que tratan sobre esos temas. El Parlamento brasileño debe concederles prioridad a esas discusiones por la importancia que tienen los medios de comunicación en la vida brasileña.

**¿Desde su punto de vista, ¿cuáles son las cuestiones más urgentes que se han de discutir y de incluir en una eventual nueva ley brasileña de comunicación de masas?**

Vivimos en un mundo en el que los medios de comunicación han asumido, cada vez más, el papel de mediadores de las relaciones sociales. Especialmente la televisión, a la que algunos estudiosos llegan a considerar como una verdadera matriz de valores, con lo que supera en esa función a las propias familias, a la escuela, a la Iglesia e incluso a los partidos políticos. Hay estudios recientes que han revelado que los niños de todo el mundo se pasan, en promedio, tres horas diarias ante la pantalla chica. O sea, le dedican a la televisión por lo menos un 50% más de tiempo de lo que destinan a cualquier otra actividad no escolar, incluida la realización de los deberes del colegio, la convivencia con la familia y los amigos o la lectura. La verdad es que, al dominar ampliamente la vida cotidiana de los niños, la televisión se ha transformado en el principal factor de socialización. Así, yo destacaría la importancia de un debate sobre la influencia de la televisión sobre los niños pequeños y los jóvenes.

**¿Qué tipo de información, qué tipo de mensaje están recibiendo los niños y los jóvenes brasileños a través de la televisión? ¿Qué impactos pueden causar las escenas de violencia exhibidas por la televisión y en los vídeos sobre estos ciudadanos en formación? ¿Cuál es la responsabilidad al respecto por parte de los poderes públicos, de la sociedad y de los propios medios de comunicación?**

A este tema se le ha dado una relevancia mayor aún tras la entrevista concedida por el dramaturgo Sílvio Abreu a la revista *Veja*, en julio del año pasado. En la misma, el autor de telenovelas informa sobre una investigación encomendada por la red Globo que nos obliga a realizar una profunda reflexión. En dicha entrevista, constata él que, desde hace algún tiempo, ha habido cambios drásticos en la mentalidad de los telespectadores de las telenove-

las. Para las personas consultadas, principalmente amas de casa, es válido utilizar todos los medios necesarios para vencer en la vida, aunque sean condenables, como engañar, robar y corromper. La mayoría ya no es fan de los ‘buenos’ ni de las ‘buenas’, considerados ahora como unos pesados y unos fracasados. Vemos que los valores morales y los principios de la dignidad y la decencia en la relación con el prójimo están en un proceso de desintegración, si uno juzga a partir del resultado del estudio de la emisora. El Senado deberá realizar esta reflexión y ya hemos invitado al dramaturgo a un debate sobre este asunto.

El Parlamento brasileño no puede seguir retrasando una amplia discusión sobre la televisión brasileña. Además de a temas como la educación, la salud, el trabajo y tantos otros sobre los que, tradicionalmente, se ha debatido en el Congreso Nacional, precisamos dedicarle una atención urgente a los contenidos que les ofrecen los medios a los niños y jóvenes.

**¿Cuáles son los efectos de la concentración de los medios de comunicación en Brasil?**

El rápido desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación, la posibilidad de una convergencia entre los medios clásicos de información y de entretenimiento (como la radio, la televisión e incluso los periódicos) con las telecomunicaciones y la informática – más en concreto, los ordenadores como soporte de una gran cantidad de nuevas aplicaciones – convierten a la cuestión de la propiedad de los medios de comunicación en un problema cada vez más complejo. Sin quitarle el ojo de encima al atractivo mercado multimedia, que les da la posibilidad de realizar nuevos negocios, los grandes conglomerados de comunicaciones nacionales e internacionales se expanden para conquistar Brasil, el segundo mayor mercado potencial de las comunicaciones en todo el mundo, seguido tan solo por China. Se observa, por ejemplo, un control de las operadoras y programadoras de la televisión de pago por parte de los grandes y tradicionales grupos de comunicación de Brasil, además de lo que se denomina la concentración vertical de la propiedad, o sea, el control por parte de un único grupo de los procesos de producción, transmisión, comercialización y distribución de programas de televisión. Creo que necesitamos estar atentos para que este nuevo panorama pueda verse reglamentado, principalmente por lo que concierne a la televisión, con salvaguardias que resguarden el derecho de la población brasileña a disfrutar de una programación de calidad.

## CASOS EMBLEMÁTICOS

Durante el periodo analizado por el estudio coordinado por ANDI en colaboración con la Fundación Ford, como ya hemos visto, algunos episodios ocurridos en Brasil resultaron especialmente ilustrativos para el debate que se propone en la presente publicación. Ya hemos tratado previamente, por ejemplo, sobre la tentativa de expulsión del periodista Larry Rother, sobre el proyecto de ley acerca de la regionalización de la programación, sobre la exitosa propuesta de mejorar la regulación referente a la clasificación por edades y, en el *Capítulo 2*, sobre situaciones como la posibilidad no concretada de concesión de un préstamo, por medio del Banco Nacional para el Desarrollo, a las empresas de comunicación brasileñas.

A continuación, analizaremos otros tres hechos que tuvieron lugar durante el trienio estudiado y que permiten realizar reflexiones importantes, no solamente en cuanto a la regulación de los contenidos mediáticos, sino también a la cobertura periodística destinada a estos casos. Lejos de profundizar en análisis sobre su valía más específicos de los ejemplos citados, la propuesta radica en revelar los matices del debate sobre las políticas públicas de comunicación, así como del comportamiento de la prensa ante esas cuestiones.

### El sepelio del Consejo Federal de Periodistas

En abril del 2004, la dirección nacional de la Federación Nacional de los Periodistas brasileña (Fenaj) y los presidentes de los sindicatos estatales fueron recibidos, en el Palacio del Planalto, por el Presidente de la República, Luiz Inácio Lula da Silva. Una de sus principales reivindicaciones consistía en que se le enviara al Congreso Nacional un proyecto de ley que estaba parado hacía más de una década en el Ministerio de Trabajo y que creaba el Consejo Federal y los consejos regionales de Periodistas.

Este Consejo tendría el objetivo de “orientar, disciplinar y fiscalizar el ejercicio de la profesión de periodista”. Además, pretendía “celar por el fiel cumplimiento de los principios de la ética y la disciplina de la orden” y “colaborar para el perfeccionamiento de las carreras de periodismo y comunicación social con especialidad en periodismo”. Pasados cuatro meses tras esta cita, el presidente Lula firmó el proyecto de ley y se lo envió al Congreso Nacional.

En seguida, los grandes medios de comunicación se manifestaron contra la iniciativa del Poder Ejecutivo, alegando que se trataba de una tentativa de recrear la censura previa en Brasil. “La Record no acepta ninguna especie de control. Ya dispone de su ética, de una programación destinada a la familia. No tiene que firmar nada porque ya hay leyes, como la Ley de Prensa y el Estatuto del Niño y del Adolescente, que condenan los excesos cometidos. Y no va a hacerle ninguna sugerencia [al gobierno brasileño]. La sugerencia que se le hace es la de que aplique las leyes vigentes”, dijo Dennis Munhoz, presidente de esta red, en alusión también al proyecto que preveía la creación de la Agencia Nacional del Cine y Audiovisuales (Ancinav).

En aquella época, el ex secretario de Prensa y Divulgación de la Presidencia de la República, Ricardo Kotscho, resumió así los argumentos en defensa de este proyecto de ley: “El objetivo básico de crear el CFJ – a ejemplo de lo que ya hace mucho que sucede en el caso de los abogados, los médicos, los economistas y otras categorías profesionales – consiste exactamente en defender la dignidad y la ética exigidas a la hora de ejercer la profesión, para garantizarle a la sociedad la plenitud de la libertad de prensa, y no la libertad de que algunos profesionales y algunas empresas divulguen lo que les parezca al servicio de sus propios intereses”.



Merece destacarse el hecho de que, tan solo en cuatro de los 1.184 textos analizados en la investigación coordinada por ANDI, se abordan discusiones acerca de una potencial Ley General de la Comunicación de Masas.



La investigación llevada a cabo por ANDI, con el apoyo de la Fundación Ford, denota que el 7,5% de los textos estudiados se dedicaron a debatir sobre la potencial creación del CFJ. Esta discusión raramente atendió al principio básico de presentar ambas posiciones de la disputa: en el 64% de los textos, se presentaron inequívoca y exclusivamente posturas contrarias al proyecto y, en el 4,5%, se les ofreció a los lectores un material con opiniones favorables y contrarias en la misma proporción. En el 66% de los casos, las opiniones llegaron a través de la voz de una fuente de información y, mientras que se oyó a las empresas y a sus asociaciones en el 15% de los textos, se consultó a los sindicatos de periodistas y a la federación de esta área en el 2,2% de los mismos.

El 15 de diciembre del 2004, el Congreso Nacional de Brasil rechazó el proyecto de ley en una votación simbólica, ya que su caída se había acordado previamente a cambio de la aprobación de otras medidas. El ponente del proyecto, Nelson Proença (PPS-RS), que dispone de concesiones de emisoras de radio en Rio Grande do Sul, pidió que se rechazara la propuesta: “La actividad periodística resulta intrínsecamente agresiva contra los intereses cuyas miserias morales aparecen expuestas en textos publicados. Pero eso es socialmente legítimo, saludable y fundamental para la democracia”.

### La tentativa de crear la Ancinav

También en el 2004, el Ministerio de Cultura dio a entender que pretendía aprobar un proyecto de ley para crear una nueva agencia nacional, Ancinav, destinada a la regulación del cine y las emisoras de televisión gratuitas y de pago. Desaparecía la Agencia Nacional de Cine (Ancine). De nuevo, los medios de comunicación – principalmente la televisión – volvieron a acusar al gobierno brasileño, tal como lo habían hecho con relación al Consejo Federal de Periodistas, de intentar implantar la censura previa en Brasil. Uno de sus principales blancos era el artículo 43 del documento, que le concede a la agencia el poder de “disponer sobre la responsabilidad editorial y las actividades de selección y de dirección de la programación” de las emisoras de televisión.

La Asociación Brasileña de las Emisoras de Radio y TV (Abert) tuvo una intensa reacción, por medio de su presidente en aquella época, José Pizani: “Nuestra postura es la de no firmar ningún acuerdo, lo cual consideramos indiscutible. Defendemos la autorregulación.” El cineasta Cacá Diegues, en un artículo publicado en el periódico *O Globo*, acusó al proyecto de ser “reductor, xenófobo y autoritario”.

Reunidos, el Sindicato de la Industria del Cine y Audiovisuales (Sicav), de Río de Janeiro, los sindicatos de los distribuidores de Río y de Sao Paulo, la Asociación Brasileña de Operadoras de Multiplex (Abraplex), la Federación Nacional de Empresas Exhibidoras Cinematográficas (Feneec) y la Asociación Brasileña de Cine (Abracine) también protestaron, a través de una nota colectiva: “Entendemos que los principios y los fundamentos de esa ley en cuestión pueden llevar a un dirigismo centralizador estatal sobre los contenidos y la dinámica de las relaciones económicas de este sector”.

El Ministerio de Cultura llegó a considerar la posibilidad de retirar el polémico artículo 43 de la propuesta de creación de Ancinav. “Queremos eliminar un foco de malentendidos y empezar una discusión que nos pueda llevar a algún lado”, declaró el secretario ejecutivo del ministerio, Juca Ferreira. El periodista Luis Nassif reconoció que este proyecto de ley no prevenía un control de los contenidos, sino una verificación de qué productos se encajaban en los dispositivos constitucionales, identificando la nacionalidad de sus responsables de acuerdo con los límites estipulados para el capital extranjero en los medios de comunicación brasileños. “La misión de una política para esta área debería consistir en crear estímulos para que surjan nuevos productores culturales en Brasil y para que las actuales emisoras se dirijan hacia el mundo en general – como exportadoras de productos de entretenimiento. La función de la políticas públicas es la de dejarle sitio a lo nuevo. Si se limita a ser un consenso de lo viejo, lo nuevo no nacerá jamás”, recordó.

Ante las presiones por parte de la iniciativa privada, el gobierno no llegó a enviar este proyecto de ley al Congreso Nacional brasileño.



El estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta Área ha constatado que se da una

diferencia fundamental entre la cobertura del CFJ – que está directamente relacionada con los intereses de los medios impresos – y la de Ancinav. Esta última resultó muchísimo más plural que aquella – y no se ha de olvidar que en esta investigación se analizaron únicamente periódicos impresos. De todo el material analizado, aquel en el que se abordaba directamente la cuestión de Ancinav, el 56% presentaba o bien tan solo posturas favorables, o bien contrarias. En cerca del 33% de los textos el enfoque incluía, concomitantemente, posturas contrarias y favorables a la propuesta. Sin embargo, se encuentran de nuevo diferencias entre los medios por lo tocante a su inserción en grupos empresariales más amplios, con intereses directos en el campo del cine y de lo audiovisual. Mientras que le correspondió al semanario *Carta Capital*, entre las revistas, el 70,6% de los textos en los que se que discutía mayoritariamente sobre Ancinav, *Época*, otra revista, fue la responsable del 5,9%. Entre los periódicos, si la *Folha de S. Paulo* contribuyó con el 11,8% del material sobre Ancinav y *O Estado de S. Paulo* lo hizo con el 10,3% y *O Globo* fue responsable del 2,9%.



## La ficción y el periodismo: el caso Gugu-PCC

Otro caso emblemático en este debate lo protagonizó un programa dominical brasileño. En medio a disputas exacerbadas por conseguir mayores índices de audiencia, el presentador Gugu Liberato transmitió una entrevista con falsos integrantes de la banda criminal Primer Comando de la Capital (PCC) en su programa *Domingo Guay*, transmitido por el Sistema Brasileño de Televisión (SBT), el día 7 de septiembre del 2003. Durante la entrevista, los dos presuntos miembros del PCC amenazaron a diversas personalidades públicas y a presentadores de otras emisoras. Una denuncia descubrió que se había tratado de una farsa y los propios abogados de la banda garantizaron que los entrevistados no pertenecían al grupo criminal.

Tras la repercusión contraria a la iniciativa del *Domingo Guay*, el Ministerio de Comunicaciones multó al SBT en R\$ 1.792,53, algo así como siete salarios mínimos vigentes en Brasil en el 2004. Esta cifra se vuelve aún más irrisoria si se la compara con los US\$ 600 millones en publicidad que ingresa anualmente el SBT, de acuerdo con los datos del estudio *Los Dueños de los Medios de Comunicación*. Al imponer dicha multa, el propio Ministerio admitió que la cantidad cobrada tenía un carácter meramente simbólico, aunque haya aclarado también que se trataba del límite máximo por el que el gobierno los podía multar. En un parecer sobre este caso, el organismo argumenta que la emisora incumplió el artículo 53 del Código Brasileño de Telecomunicaciones, que trata sobre los abusos en el ejercicio de la libertad de expresión, al haber incurrido en una ofensa a la moral familiar o a las buenas costumbres y transmitido una noticia falsa, con peligro para el orden público, económico y social.

En común acuerdo con los Tribunales de Justicia del Estado de Sao Paulo, Gugu aceptó donar R\$ 750 mil a instituciones caritativas, indicadas por el Ministerio Público, para librarse de los correspondientes procesos civil y criminal. En junio del 2006, prescribieron los delitos de los que estaban acusados el presentador y otros cinco y se archivó el proceso abierto en la 2ª Jurisdicción Criminal de Osasco.



De acuerdo con el análisis coordinado por ANDI, con el apoyo de la Fundación Ford, el 2,4% de los textos estudiados retrataron de manera destacada el caso de la falsa entrevista que transmitió el programa *Domingo Guay*. Cabe señalar que el 28,6% de las fuentes oídas por los periódicos con relación a este suceso estaban vinculadas al Ministerio de Comunicaciones y el 35,7%, al Ministerio Público.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: LA PUBLICIDAD COMO FOCO DE ATENCIÓN

Las cuestiones relativas a la publicidad representan el 4,7% de la cobertura global sobre las políticas públicas de comunicación y el 9,4% de la relativa a las cuestiones de contenido. Este tema les resulta espinoso a las empresas de comunicación, visto que la publicidad es su principal fuente de ingresos; luego, para cubrir este sector es necesario trabajar con los intereses directos de sus *stakeholders* más relevantes. Aun así, no se puede decir que, aisladamente, haya sido escasa la cobertura sobre el tema.

El trato editorial que se le ha dado a esta cuestión se ha centrado en la prohibición y/o regulación de la publicidad para un sector específico – la mayor parte de los textos ha remitido al ámbito de las bebidas alcohólicas. Se ha de destacar que ciertas discusiones importantes – como la de la publicidad infantil o la de la publicidad gubernamental – o no han formado parte o se les ha dado una cobertura menos expresi-

va. Vista la amplitud de las temáticas abordadas en esta investigación, no profundizaremos, ni aunque sea mínimamente, en la discusión sobre la publicidad y su regulación – lo que no indica en absoluto que este sea un tema de menor relevancia, puesto que debe ser parte integrante de la lista de preocupaciones acerca de las políticas de comunicación.

### SOBRE LA PUBLICIDAD, LAS DISCUSIONES SE CENTRAN EN\*

Prohibición de publicidad de un sector específico	41,1%
Disputa entre empresas debido a la publicidad	28,6%
Publicidad gubernamental	19,6%
Reglamentación de la publicidad de un sector específico	10,7%

\*En el 50,2% de los textos se trabaja sobre cuestiones de contenido y, de ellos, el 9,4% remite a cuestiones específicas de la publicidad.

## UN BREVE PANORAMA DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

*Tal y como sucede por lo que concierne a la infraestructura, los modelos de regulación de contenidos adoptados en otros países pueden contribuir a reflexionar sobre los límites y los avances registrados en el marco regulatorio brasileño; a continuación, presentamos un rápido retrato de algunas de las experiencias internacionales*

Como se ha visto ya en el *Capítulo 2*, las experiencias que se han llevado a la práctica en otras naciones constituyen una importante referencia a la hora de reflexionar sobre los modelos reguladores adoptados en Brasil. En este sentido, la propuesta del presente apartado consiste únicamente en ofrecer información complementaria. Además, es significativo destacar que, cuando se realizó el estudio sobre la regulación internacional de la clasificación por edades – que elaboraron ANDI y el Ministerio de Justicia, contando con el apoyo de Save the Children Suecia y de la Fundación Avina – ya se discutió sobre ciertos elementos relevantes de los marcos legales que tratan sobre los contenidos audiovisuales. El debate constituye todo el *Capítulo 5* del libro *Clasificación por Edades: la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla*. Aun así, debe recordarse que, entre las principales formas de regulación democrática de los contenidos audiovisuales, se encuentran las siguientes:

- La clasificación por edades de los programas, que asocia los contenidos inadecuados y adecuados a los horarios en los que los mismos se pueden exhibir o no, tal como para qué edades no son aconsejables, o bien están especialmente recomendados
- La exigencia de que haya programación en la lengua local o contenidos producidos nacionalmente (lo que está presente en varios miembros de la Unión Europea).
- La demanda de que se respete la programación independiente y regional (como en el caso de Alemania, que se presenta en la página 134).
- La garantía del Derecho de Respuesta.
- El estipular el Derecho de Antena.
- La financiación de una programación de calidad (que es la propuesta, por ejemplo, del Children's Act estadounidense).
- La protección de los derechos de minorías políticas (un caso emblemático lo constituye la legislación sudafricana).
- La supervisión sistemática de la programación y de sus contenidos (como sucede con el Consejo Nacional de Televisión de Chile).
- La severa regulación de la publicidad (que se percibe, por ejemplo, en la prohibición de la existencia de publicidad infantil en naciones como Suecia, Noruega, Italia, Irlanda, Grecia, Dinamarca o Bélgica).

### El interés público en el mundo anglosajón

En muchos países, prevaleció, en el momento en el que se constituyeron sus marcos regulatorios, una clara alusión al interés público. En los Estados Unidos, tras un periodo inicial de la radiodifusión, en el que no se disponía de una reglamentación específica, el Congreso editó el Radio Act, en 1927, por el que se creaba al Federal Radio Commission (FRC), una agencia reguladora con el poder de conceder permisos y de fiscalizar este sector. En 1928, la FRC hizo público un documento en el que asociaba las concesiones de permisos al interés público, conforme a lo dispuesto en el acto de su creación. Después de presentar algunos criterios prioritarios (calidad técnica, distribución justa de los diferentes tipos de servicios prestados, evitar la duplicidad de programas, tipos de programación y publicidad, entre otros), la FRC concluía que:



La investigación llevada a cabo por ANDI demuestra que el 17,4% de los textos analizados se centra en experiencias y en realidades externas a las que se encuentran en Brasil. Sin embargo, dichos textos siguen la misma lógica que el resto de la cobertura: se centran, sobre todo, en cuestiones de contenidos (el 49%) y, hasta cierto punto, en las cuestiones tecnológicas (el 16%).

*Como la cantidad de canales está limitada y el total de personas que quieren ofrecer servicios de radiodifusión es mucho más alto de lo que se puede disponer, la comisión ha de determinar, de los candidatos anteriores, cuáles de ellos van a servir mejor al público. Hasta cierto punto, tal vez todos ofrezcan más o menos servicios. Pero los que ofrecen menos deben ser sacrificados en función de los que ofrecen más. Debe enfatizarse el interés, la conveniencia y la necesidad del público oyente, y no el interés, la conveniencia o la necesidad del radiodifusor o del anunciante.*

En el Reino Unido, un análisis de la prensa de entre los años de 1947 y 1949, presentado al Parlamento por parte de la Royal Commission on the Press, indicó qué funciones sociales se les que deberían aplicar a los medios de comunicación, especialmente en lo tocante a la garantía de una información equilibrada sobre las opciones políticas diferenciadas en la disputa en procesos electorales, y ofrecer, además, las condiciones necesarias – a través de la labor informativa – para que el electorado pudiera dar seguimiento y supervisar el rendimiento de los gobernantes.

En la década siguiente a aquella en la que entabló el debate en el parlamento británico, el sistema de televisión empezó a responder también por las mismas responsabilidades que se les atribuían ya a la prensa escrita y a la radio. El precoz surgimiento de la televisión comercial en Inglaterra, si se lo compara a los demás países europeos, puede indicarse como una de las causas del rígido control de este medio de comunicación. Es posible afirmar que el sistema británico ha sido el modelo que ha conseguido garantizar mejor su estatus de servicio público, con la creación de múltiples instrumentos de protección de los intereses de los consumidores, lo que ocurre desde 1954, con el Television Act.

## Algunos ejemplos

**Canadá** — El Broadcasting Act, que está en vigor desde 1991, es el instrumento legal que define los principios orientadores de la programación televisiva en Canadá. En este documento se establece, entre otros elementos, que tendrá que ser amplia y variada, además de equilibrar información, esclarecimiento y entretenimiento para hombres, mujeres y niños de todas las edades, intereses y gustos. La programación debe cumplir también los códigos concernientes a la retransmisión de contenidos violentos, a la representación de los papeles sexuales y a la publicidad dirigida a los niños y adolescentes, cuyos criterios se toman en consideración a la hora de definir la clasificación por edades.

**Estados Unidos** — En caso de que se hayan violado las normas de regulación de contenidos, la FCC puede emitir advertencias, cobrar multas o cancelar permisos. Para ello, los ciudadanos han de presentar una reclamación ante el servicio de atención al público, para lo que necesitan haber grabado la transmisión que consideren inadecuada y enviarle la cinta a la agencia. Cabe resaltar que los cambios implementados a partir de los años 1990 están intensamente relacionados con decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos, siempre por lo que concierne a los límites de la Primera Enmienda, que versa sobre la libertad de expresión. La pena más común consiste en la imposición de multas. Otra pena con consecuencias económicas que también se utiliza pasa por la renovación de los permisos durante un plazo más reducido. La sanción más grave consiste en la privación a la empresa concesionaria del derecho de operar, sea por medio de la retirada del permiso, sea no renovándose.

**Holanda** — Por lo que se refiere a los contenidos, la autorregulación de las empresas de radiodifusión convive con la regulación pública. El Instituto Holandés de Clasificación de los Medios Audiovisuales (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media – Nicam), surgido en 1999, es el responsable de dicha regulación. Está compuesto por representantes de todas las áreas en las que actúa: cine, televisión, vídeo, DVD y juegos electrónicos. En el caso de la televisión, incluye a representantes de las emisoras públicas y también de las privadas.

**Japón** — Es una exigencia legal el que existan Consejos Consultivos dentro de las empresas para fijar los estándares de calidad de la programación. Esos Consejos celan por el cumplimiento de los parámetros establecidos por las leyes, tales como la imparcialidad de las noticias, la no distorsión en la transmisión de los telediaros, la presentación de todos los puntos de vista posibles de las cuestiones controvertidas, el que no se perturbe la seguridad pública, que se garanticen las buenas maneras y la moral.

**Reino Unido** — Las prestadoras de servicios por cable y vía satélite han de transmitir todas las cadenas gratuitas nacionales. Además, los canales 3 y 5 de la televisión gratuita deben retransmitir por lo menos un 25% de la programación en categorías específicas (por ejemplo, la destinada a personas con discapacidad). El canal 3 regional ha de contar, como mínimo, con un 65% del tiempo anual de transmisión destinado a la programación producida por el propio canal.

## Una multa récord

En el 2007, el organismo regulador norteamericano, la Federal Communications Commission (FCC), le impuso una multa de US\$ 24 millones – la más alta que le haya impuesto nunca este organismo a ninguna empresa – a la Univisión, la mayor cadena de televisión hispánica de los Estados Unidos. Esta emisora recibió dicha sanción al haber transmitido telenovelas como programas educativos para niños, como aclaró el presidente de la FCC, Kevin Martin. En los Estados Unidos, las emisoras de televisión deben cumplir con una cuota mínima semanal de programación educativa.

## EL DIÁLOGO POSIBLE

*Pese a ser todavía poco frecuente, el debate entre el Estado, las empresas de comunicación y la sociedad civil ha ido creciendo; en un contexto como este, empiezan a tener cada vez más fuerza ciertas iniciativas independientes de la acción estatal por lo que atañe a la regulación de los medios de comunicación. Son buenos ejemplos de ello las acciones de Responsabilidad Social Empresarial y los observatorios de los medios.*

La autorregulación se ha venido convirtiendo progresivamente en un debate cada vez más presente en los ámbitos públicos, por lo que concierne a la relación entre las empresas de comunicación y los públicos interesados en sus actividades. La histórica desconfianza ante las regulaciones estatales – justificada o no – acabó incentivando las reflexiones acerca de los mecanismos que no están vinculados directamente con la actuación reguladora del Estado.

No obstante, eso no sucede tan solo en el área de las comunicaciones, sino todo lo contrario. La Responsabilidad Social Empresarial (RSE), conforme se ha venido configurando este tema en la época contemporánea, es un fenómeno que afecta a todos los sectores de la actividad económica privada. El telón de fondo de esta discusión ya lo ha planteado detalladamente ANDI en otra publicación que realizó en colaboración con el Instituto Ethos, titulada *Las empresas y la prensa: una cuestión de responsabilidad*. Uno de los capítulos de este libro se dedica por entero a los diversos ángulos del tema de la Responsabilidad Social de las Empresas de Comunicación.

Además de eso, también se retoma en el libro *Clasificación por Edades: la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla*, citado anteriormente, el debate acerca de la autorregulación como una de las posibilidades de promocionar y de proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas con relación a los contenidos televisivos.

Para avanzar en nuestro análisis, cabe resaltar algunos de los puntos principales de dichas discusiones:

- La autorregulación, en general, y la Responsabilidad Social, en particular, no pueden descartarse apresuradamente como posibilidades disponibles para regular las comunicaciones. Defendemos, por el contrario, que deben formar parte de la lista de acciones complementarias a la regulación estatal y a la vigilancia de la sociedad civil organizada, y de los ciudadanos y ciudadanas vistos individualmente.
- Las empresas de comunicación necesitan estar atentas a toda una serie de obligaciones comunes a toda y cualquier empresa (respecto a los empleados y a sus familias, al medioambiente, etc.). Sin embargo, sus principales productos – como en el caso de la información y del entretenimiento – merecen una especial atención y tienen que ser el centro principal de las acciones de RSE y de autorregulación. En este sentido, por muy relevante que sea la acción de una empresa de comunicación, por ejemplo, a la hora de donarles alimentos a personas que estén pasando hambre, este tipo no es el tipo de actuación que se puede considerar que ha de componer un programa efectivo de RSE.
- Es preciso estar atento a esos elementos y, especialmente, a un *trade-off* potencial que no es raro que esté presente en la observación empírica de la realidad. Se trata de una encrucijada ante la que suelen encontrarse las empresas: en caso de que el respetar los principios autorreguladores implique una reducción de los beneficios, ¿qué camino se seguirá? En otras palabras, por muy interesantes que sean estas acciones, ha de dárseles continuidad y no deben someterse a las oscilaciones de los intereses de las compañías.
- También es necesario reconocer que existen numerosos ejemplos de actividades desarrolladas por las empresas de comunicación que pueden rotularse como au-

torregulación y RSE, muchas de las cuales ocasionan un impacto innegable sobre la producción de contenidos: adopción de códigos de ética e incluso de manuales de redacción que incluyen compromisos que van más allá de las cuestiones de estilo; puesta en funcionamiento del cargo de ombudsman; *merchandising* social a través de la programación de entretenimiento; entre otras posibilidades.

Antes de presentar las formas potenciales de actuación por parte de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos y ciudadanas, discutiremos a continuación algunos de esos modelos autorreguladores.

### Espacios compartidos

Como hemos visto, en las democracias los medios de comunicación constituyen uno de sus agentes principales – condición esta que les confiere a los medios un papel fundamental de manera irrefutable en los procesos políticos. Ante un escenario como este, según se ha resaltado anteriormente, la cuestión que se ha de analizar es cómo se pueden hacer compatibles los medios y la democracia – o sea, qué diseño de un sistema de comunicación puede trabajar en pro de la ampliación del pluralismo en los debates públicos, de la participación popular, de la igualdad política y de la autonomía colectiva.

No se ha de olvidar que la solución siempre resulta provisional y aproximada. Sin embargo, una parte de la reflexión implica la realización de un debate acerca de la responsabilidad de los medios de comunicación en la sociedad actual. No obstante, las acciones en este sentido no terminan tomando una única medida. Todo lo contrario, implican adoptar todo un conjunto de medidas que empiezan por discutir acerca de la propiedad de las empresas de comunicación y va hasta la cualificación del público – dotándolo de un sentido crítico más desarrollado a la hora de la recepción de la información.

En un artículo suyo, el profesor de la Universidad de Brasilia (UnB) Luiz Martins da Silva y el profesor del Instituto de Educación Superior de Brasilia (IESB) Fernando Paulino recuerdan que la responsabilización social de los medios difiere de la censura y de la autocensura. Según ellos, por la mediatización de los espacios públicos, se ha hecho necesaria la creación de mecanismos para resguardar a la sociedad. Así, se ha venido a sumar una nueva alternativa a este sector, que ya disponía de otras dos (la libre actuación de la prensa, un marco del pensamiento liberal, y la permanente injerencia estatal, típica de los regímenes autoritarios): la búsqueda de espacios compartidos.

### Elementos por unos medios de comunicación socialmente responsables

El informe *Good News and Bad – The Media, Corporate Social Responsibility and Sustainable Development*, que publicó en el 2002 la ONG SustainAbility, presenta algunos caminos que pueden seguir los medios en pro de una práctica socialmente responsable. Este documento, elaborado a partir de entrevistas con más de 50 integrantes de grandes medios y de la prensa local, además de ONGs, empresarios y el gobierno, le echa un vistazo al papel de la prensa por lo que atañe a la construcción de la agenda de la responsabilidad social y del desarrollo sostenible. Además, se indica la manera como cubren esos temas los profesionales de los medios y se in-



La Responsabilidad Social Empresarial se mencionó en el 0,8% de los artículos, editoriales, columnas, entrevistas y textos en general que se analizaron en el estudio elaborado por ANDI. Esta escasa proporción merece una atención aún mayor cuando se constata la elevada presencia del sector privado en el material estudiado: el 72%, distribuido conforme la tabla siguiente.

CÓMO APARECEN RETRATADOS EN LOS TEXTOS EL SECTOR PRIVADO Y LAS ASOCIACIONES SECTORIALES	
Mencionados	32,5%
Consultados	9,7%
Responsabilizados	3,5%
Se les exige algo	0,5%
Elogiados	0,1%
Disculpados / no responsabilizados	0,2%
Con una acción que se está analizando, describiendo o divulgando	25,5%
No aparecen	28,0%

cluye una lista con diez recomendaciones relativas a la gobernanza de los medios, a la responsabilización, a la transparencia y a la confianza por parte del público. Observe los principales puntos citados:

- **Gobernanza** – Las empresas de comunicación podrían adecuar su actuación a los mejores modelos de gobernanza corporativa, adoptando las siguientes prácticas:
  - 1) Verificar – a nivel de la directiva – si se está revisando estratégicamente, administrando debidamente y divulgando públicamente el equilibrio entre el interés público y las demandas comerciales.
  - 2) Revisar sus objetivos, sus metas y su actuación de acuerdo con las principales normas de gobernanza (incluido el Pacto Global de la ONU, los Principios Globales Sullivan y la SA 8000) y los criterios de Inversión Social Privada (ISP).
- **Responsabilización** – Debido a la enorme influencia con la que cuentan los medios de comunicación sobre la opinión pública, el interés público y, en última instancia, el comportamiento público, resulta importante que los propietarios y los directores de los medios se comprometan con niveles de responsabilización de lo más elevado. En la práctica, eso significa que esos agentes deberían:
  - 3) Considerar el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y normas de la industria como un mínimo necesario para una buena gobernanza – y comprometerse, siempre que sea posible, a ofrecer estándares superiores a ese mínimo.
  - 4) Adoptar y divulgar normas de conducta ética y reglas claras sobre sus valores y principios corporativos.
  - 5) Comprometerse con frecuencia con importantes *stakeholders*, garantizando que se adopten correctamente en los negocios las políticas y los procesos inclusivos.
- **Transparencia** – Por tratarse de una industria cuyo principal servicio público consiste en mostrar públicamente las prácticas deshonestas y la corrupción que se puedan localizar a todos los niveles de la sociedad, e influenciar sobre los gobiernos y los empresarios de modo a que les den las debidas explicaciones a los ciudadanos, las empresas de los medios les deben a sus stakeholders y a la sociedad el compromiso de ser excepcionalmente transparentes. En particular, tendrían que:
  - 6) Promover el liderazgo, entendido como la responsabilización en cuanto a *la triple bottom line* y examinando sus propias acciones y relatándolas.
  - 7) Hacer públicos los nombres de todas aquellas empresas en las que el grupo de medios tenga una participación en forma de acciones, así como todas las influencias a las que se ve sometido.
  - 8) Declarar su política editorial – tanto de carácter general como la centrada en cuestiones específicas – y sus relaciones políticas.
  - 9) Ser transparente por lo que concierne a cualquier tipo de fuentes de fondos que podrían influir sobre los contenidos – incluidos sus anunciantes más importantes, sus patrocinadores o las subvenciones a la producción que hayan recibido;
  - 10) Relatar regularmente las actividades de *lobby*, directas e indirectas, que todavía se estén elaborando o que se hayan realizado ya.
- **Confianza** – Este es uno de los principios básicos que garantizan que el Desarrollo Sostenible se alcance de forma más rápida y efectiva, cuando existan niveles elevados de capital social en particular, de confianza. Sin embargo, en la actualidad los bajos índices de confianza de la población con relación a la industria de los medios conviven de manera incómoda junto al crecimiento de su poder e influencia.

### Triple bottom line

El concepto de *la triple bottom line* se refiere a la adopción de nuevas posturas corporativas comprometidas con las cuestiones sociales y ambientales, más allá de su objetivo de obtener beneficios, común al resto de las empresas. Un tema central para la consolidación de prácticas sostenibles por parte de las corporaciones, *la triple bottom line* está relacionada con la alianza entre la prosperidad económica, la calidad del medioambiente y la equidad social.

## Oded Grajew

*Ex asesor especial del Presidente de la República de Brasil, Oded Grajew es presidente del Consejo Deliberativo del Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social.*

### ¿Qué significa la cuestión de la responsabilidad social en el caso de los medios de comunicación de masas?

La responsabilidad social de la gente, las empresas y las organizaciones trata sobre una postura ética. Y la ética, en el fondo, significa “cómo debo actuar”, como persona u organización. Se trata de un concepto universal. De forma muy simplificada, significa medir las consecuencias de los actos de uno sobre las personas y sólo llevar adelante aquellos que resulten positivos en este sentido, porque cualquier cosa que hacemos causa sus efectos. Lo mismo se aplica a los medios de comunicación.

### ¿La especial naturaleza de dicha actividad requiere indicadores diferenciados para evaluar la responsabilidad social de los medios de comunicación?

De cuanto más poder dispone una empresa, con más responsabilidad ha de actuar, porque sus acciones le afectan a un volumen mayor de personas. Esto es lo que ocurre con los medios de comunicación. Causan impactos sobre la vida de la gente, en la medida en que moldean su comportamiento y seleccionan sus prioridades. Compare: el día 11 de septiembre del 2001, cuando tres mil personas fueron brutalmente asesinadas en Nueva York, los medios de comunicación divulgaron intensamente este suceso. Pero prácticamente ningún medio dijo que, aquel mismo día, 30 mil niños con menos de cinco años habían muerto de hambre en el mundo. O sea, los medios deciden qué le va a interesar a la sociedad. Siempre se selecciona qué se va a divulgar y cómo se hará. Siempre hay una elección. Y eso causa un gran impacto.

### ¿Es posible hacer esa elección y ser socialmente responsable?

Claro que sí. Los medios de comunicación de masas tienen que practicar la responsabilidad social de dos formas. Primero, disponen de empleados, compran productos, pagan impuestos, mantienen relaciones con el gobierno, con el medioambiente.

Es preciso evaluar de quiénes compra los productos la empresa, si se sirve de mano de obra infantil, qué materiales utiliza, cómo se relaciona con la comunidad, con el uso de los recursos naturales. En este sentido, es una empresa igual a cualquier otra. Por otro lado, tiene responsabilidad ante el público que “consume” esos medios, por lo que atañe a la calidad de la información que retransmiten. Así como la ética, no puede haber media responsabilidad social. No vale de nada el decir que “voy a ser socialmente responsable con mis empleados” y el resto no me importa. De la misma manera que no sirve de nada escribir textos fantásticos por la movilización de los derechos humanos, si la empresa defrauda a Hacienda, echa basura a los ríos. La responsabilidad social es algo global.

¿En su opinión, ¿los medios de comunicación de masas, de manera general, han venido mostrando tener responsabilidad social?

Todavía poco. En las políticas internas, a la hora de aplicar los indicadores, son poquísimos los que elaboran informes de responsabilidad social, o sea, los que abordan todas las relaciones de la empresa – y no solamente la filantropía. A pesar de haber habido avances, también hay problemas serios en el tema laboral, por lo que se refiere a la existencia de un contrato legal y del pago de los impuestos debidos. Por otro lado, ha ido creciendo el compromiso en el sentido de mejorar la vida de la comunidad. Hoy en día existen muchos más periódicos que abordan las cuestiones sociales y de la infancia. Además, la prensa también ha tenido un papel importante en lo relativo al combate contra la corrupción.

### ¿Cómo les puede exigir la sociedad civil responsabilidad social a los medios de comunicación?

Algunos medios disponen de un departamento de crítica interna u ombudsman. La sociedad tanto se puede dirigir a esos espacios, como a las secciones de “cartas al director”. Se trata de ámbitos hasta cierto punto limitados y muchos medios de comunicación todavía no se los ofrecen a los lectores y a los telespectadores. Sería importante que se los ampliara.

## Ombudsman

La creación del cargo de *ombudsman* (u defensor ciudadano) todavía constituye una iniciativa poco común en los principales medios de comunicación brasileños. *La Folha de S. Paulo*, pionera en 1989, *O Povo* (de Fortaleza), el *Jornal da Cidade* (de Bauru, Sao Paulo), la TV Cultura, la Radiobrás, la Radio Bandeirantes (de Sao Paulo) y el portal Universo Online ya disponen o disponían de un profesional cuya tarea principal consistía en recibir reclamaciones, criticar el material transmitido y establecer un canal de comunicación con el público.

A pesar de estar poco extendido en Brasil, el disponer de un ombudsman ya es una práctica antigua en algunos países. El *Yomiuri Shimbun*, de Tokio, fue el primer periódico que constituyó un comité de *ombudsmen*, en 1951. Tres décadas más tarde, en 1980, se había creado ya la Organization of News Ombudsmen, una entidad que nació con el objetivo de congregarse a los profesionales del área y que reúne actualmente a más de 60 profesionales de los medios de comunicación de todo el mundo, aunque se localicen, en mayor cantidad, en los Estados Unidos y en Europa.

Una experiencia alternativa, aunque dotada de una lógica parecida a la que rige la idea del ombudsman, en el área de la supervisión y la responsabilización de los medios la llevó adelante el periódico *O Povo*, de Fortaleza, entre el 2000 y el 2005. La idea original consistía en la creación de una instancia que congregara a los lectores del diario y permitiera semanalmente que se celebrara un debate entre ellos y los periodistas. Según la directora de la redacción en aquella época, Ana Márcia Diógenes, el Foro “O Povo” tenía el objetivo de “crear un espacio de reflexión centrado en las cuestiones sociales, cualificando los debates y dándoles una mayor visibilidad a los actores sociales”.

En cada edición del foro se reunían cerca de cien personas, muchas de ellas adolescentes, y cinco entidades representativas de la sociedad civil organizada. Los debates eran moderados por estas entidades civiles – lo que, claro está, era una limitación, aunque fuera innegablemente más interesante que si el periódico no hubiera ni siquiera escuchado a un conjunto reducido de organizaciones – y cada semana daban lugar, por lo menos, a dos textos en los periódicos. No era raro que los temas tratados estuvieran relacionados con la infancia y también en la adolescencia.

## Los códigos de ética

Otro instrumento de responsabilización fundamental por lo que respecta a las iniciativas de autorregulación de la práctica periodística, así como de la programación de entretenimiento, han sido los códigos de ética de la profesión y de las empresas. Tales mecanismos tienden a variar de acuerdo a su alcance y los pueden haber adoptado los medios (como en el caso emblemático del *Washington Post*), ciertos sectores específicos de la actividad (como en el caso de la entidad norteamericana Associated Press Managing Editors), o incluso organismos brasileños o internacionales (como el Consejo de Prensa alemán o la Federación Internacional de los Periodistas, respectivamente).

La Asociación Brasileña de las Emisoras de Radio y Televisión (Abert) también posee, desde 1993, un Código de Ética, que trata principalmente sobre las cuestiones relativas a los contenidos. No obstante, la existencia de dicho documento, además de no formar parte de la práctica de las emisoras, prácticamente no fue divulgada por parte de esta asociación – ni siquiera es posible encontrarlo en la página web de la Abert. En el libro *Clasificación por edades: Construyendo la Ciudadanía en la Pequeña Pantalla*, se lo reproduce íntegramente.



De acuerdo con la investigación *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta área, sólo un parcos 0,2% de los textos menciona la existencia de un Código de Ética Periodística. Ello puede denotar un fallo grave en el discurso de las empresas, dado que suelen afirmar que están intensamente empeñadas en adoptar estrategias de autorregulación y, por lo tanto, serían contrarias a una “innecesaria” regulación estatal.



Entre los fundamentos básicos que sirven de base para formular los códigos de ética, según Claude-Jean Bertrand, se encuentran elementos clásicos como la búsqueda de la verdad, el derecho a la información, la defensa de la libertad de expresión y el respeto por el ser humano. Si, por un lado, un grupo de códigos se caracteriza por enunciar estos principios, por otro hay una segunda categoría que busca detallar la relación que mantienen dichos principios y la actividad de los profesionales en la práctica. En este sentido, dicho instrumento puede permitir desde que se presenten formulaciones muy generales, como “los periodistas tienen el deber de respetar la verdad” (Declaración de Munich), a orientaciones específicas como “en caso de información sobre temas médicos, conviene evitar hacer presentaciones sensacionalistas, capaces de causarles temores o esperanzas infundadas a los lectores” (del mismo texto alemán).

## Plínio Bortolotti

*Licenciado en periodismo en las Facultades Integradas Alcântara Machado (Fiam-SP), Plínio Bortolotti es profesor universitario y tiene experiencia en el periodismo impreso, la radio y la asesoría de prensa. Desde el 2005, desempeña el puesto de ombudsman de O Povo, un periódico del estado brasileño de Ceará.*

**¿Cómo evalúa usted el panorama actual con relación a la constitución de los ombudsmen en los medios de comunicación brasileños? Los periódicos *Folha de S. Paulo* y *O Povo* ya cuentan con esta experiencia. Sin embargo, ¿por qué esta cuestión no parece haber avanzado por lo que concierne a otros medios?**

Se suelen indicar tres motivos principales que dificultan la diseminación de este puesto en más medios informativos: 1) la arrogancia de las empresas y de los periodistas, que son reticentes a las críticas, tienen problemas a la hora de hacer una autocrítica y dificultades a la hora de remediar sus errores; 2) la desconfianza en la eficacia de dicha función, por lo que se la considera innecesaria; 3) la dificultad a la hora de crear en las empresas un ambiente de

independencia y autonomía suficientes como para que el *ombudsman* pueda trabajar. O sea, parece que los periódicos temen la transparencia que les exigen a los otros sectores de la sociedad. También se alega que los costos financieros no compensan el mantener el cargo, pero creo que esa es tan solo una excusa, puesto que este gasto es reducido si se toman en consideración los beneficios proporcionados por su labor.

**¿Cómo puede aumentar la presencia del *ombudsman* la inclusión de las políticas públicas de comunicación en la agenda de los medios de comunicación?**

De manera general, la prensa se niega a mirarse a sí misma de forma crítica. Pero me parece que ese es un debate que nos afecta a todos – y no solo a los especialistas –; por lo tanto, si consigue dársele preeminencia en la sociedad, los periódicos se verán obligados a abordarlo. La existencia de un *ombudsman* en una empresa prueba que está más dispuesta a sufrir un escrutinio público, por lo que creo que esos periódicos serán más aptos para trabajar sobre este asunto.

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN OBSERVADOS POR LA SOCIEDAD CIVIL

A partir del proceso de redemocratización de Brasil, se les dejó sitio a nuevos agentes, principalmente a los relacionados con los movimientos organizados de la sociedad civil, para que también empezaran a discutir sobre las cuestiones relativas a la regulación de los contenidos transmitidos por los medios de comunicación. Libres de un contexto político represivo, las universidades, organizaciones sociales y otros grupos organizados pasaron a emprender iniciativas destinadas a aumentar el control social de los medios de comunicación.

Como los medios discuten sobre sus propios temas de forma restringida, también resulta limitada la percepción de la sociedad acerca de la importancia de ese sector y, en consecuencia, de la necesidad de un debate profundo sobre ella. En un entrevista concedida para la publicación este libro, el antiguo ombudsman de la TV Cultura, Bernardo Azjemberg, destaca la relevancia que tiene la participación de la sociedad en este contexto: “El debate tiene que ganar espacio en las diversas esferas de funcionamiento de la sociedad más allá de los propios medios (el Congreso, los ambientes académicos, las ONGs, etc.), de modo a hacer que se los vea, de cierto modo obligarlos a abordarlo, también, en su mismo espacio. A menudo la prensa solo se mueve a base de presión)”.

Una de las hipótesis para explicar la ausencia de la viabilización de este diálogo en el contexto de los propios medios es la falta de una preparación adecuada de sus profesionales a la hora de tratar sobre el tema. Bernardo Ajzemberg defiende que les corresponde a los dirigentes de los medios de comunicación la tarea de estimular el debate en las redacciones y ofrecerles un reciclaje a los periodistas. De ese modo, podrían actualizarse sobre tales asuntos, tomando como base hechos concretos.

El profesor de la UnB Luis Felipe Miguel, en un artículo publicado en la *Revista Brasileira de Historia*, constata que los medios tampoco son agentes que se encuentren presentes en los estudios académicos desarrollados en el ámbito de las Ciencias Políticas. En esta área, según el texto, permanecen ignorados o menospreciados, en detrimento de modelos en los que solo merecen espacio los poderes formales, los partidos y, como mucho, las fuerzas armadas, los sindicatos y la burguesía. Por lo que concierne a la historia política, en general, los medios de comunicación aparecen solamente como fuentes documentales. Su ausencia en este debate se refleja en los currículos de los cursos de licenciatura de esas áreas, en los que los medios no están presentes como agentes del medio político.



Solamente en el 0,5% de los textos analizados en el estudio llevado a cabo por ANDI se indica el hecho de que existe una dificultad intrínseca con relación a los medios informativos a la hora de debatir sobre sí mismos y sobre el mundo más amplio de la comunicación, con el que están conectados.



Este análisis también pone de manifiesto que el Poder Ejecutivo aparece de forma predominante en los textos analizados, un dato que no desentona con los estudios anteriores sobre otros temas realizados antes por ANDI. Por otro lado, la presencia del sector privado resulta sustancialmente superior cuando se la compara con las demás investigaciones y la del Poder Legislativo también alcanza una proporción superior a la media. Por su parte, la sociedad civil organizada contó, comparativamente, con una de las participaciones menos significativas.

AGENTES PRESENTES EN LOS TEXTOS*		
Poder Ejecutivo	Ministerio de Comunicaciones	12,6%
	Ministerio de Cultura	9,3%
	Secom	3,2%
	Demás órganos del Ejecutivo	60,6%
Agencias Reguladoras	Anatel	7,1%
	Ancine	3,7%
Poder Legislativo	Legislativo	30,4%
	Consejo de Comunicación Social	0,3%
Sistema de Justicia	Poder Judicial	17,5%
	Fiscalía	6,3%
	Abogados de Oficio	0,1%
Otros	Sector Privado	72,0%
	Universidades e Instituciones de Investigación	17,1%
	Sociedad Civil Organizada	12,5%
	Sindicatos y Federaciones	8,7%
	Organizaciones Internacionales	4,8%
	Abogados	4,7%
	Consejos de Derechos y Tutelares	2,5%
	Movimientos Populares y Sociales	1,9%

\*La suma de los porcentajes no equivale al 100%, puesto que este ítem de la investigación permite que se marque más de una opción por cada texto.

## Los instrumentos de responsabilización

Aunque se tengan claras las dificultades expuestas arriba, es importante destacar que la sociedad civil organizada ha terminado desarrollando un conjunto de mecanismos que, si se aplican y se ponen en práctica adecuadamente, pueden constituir un elemento complementario en el complejo juego de la regulación de los contenidos mediáticos.

Esos instrumentos, conforme se ha visto, se han venido denominando los *Media Accountability Systems* (MAS) o sistemas de responsabilización de los medios, en una traducción que no consigue explicar plenamente el significado de lo que está en juego.

La idea de *accountability*, tan querida en las democracias tal como las conocemos hoy en día, destaca que las instituciones en las que la sociedad deposita una confianza elevada – como los gobiernos, pongamos por caso – deben estar bajo una constante vigilancia y, a causa de ello, necesitan prestarle cuentas continuamente a esa misma sociedad.

Algo parecido estaría en juego cuando se trata de otra institución: los medios de comunicación. Depositaria de un alto grado de confianza por parte de las sociedades democráticas – por ejemplo, a la hora de apostar en que colabora intensamente para garantizar la *accountability* de los gobiernos – los medios también han de ser objeto de una permanente vigilancia.

Con ese objetivo es con el que se desarrollan los marcos reguladores estatales. Como complemento a las legislaciones nacionales, la sociedad civil, en diversos países y contextos, ha empezado a poner en funcionamiento sus propios instrumentos de supervisión y de exigencia a los agentes mediáticos. Algunos de ellos se presentan a continuación.

## Los consejos de prensa

El primer consejo de la prensa se creó en Suecia, en 1916, pero este tipo de instancia sólo empezó a multiplicarse en otras naciones a partir de los años 1960. El auge de este proceso por todo el mundo estuvo relacionado, en gran medida, con el ejemplo británico – el Press Council, constituido en 1953. A finales del siglo XX, ya había consejos de prensa funcionando en países de lo más diversos, como Austria, Australia, Islandia, Chile, Turquía y Tanzania. Según el estudioso francés Claude-Jean Bertrand, con excepción de algunos países latinos, todas las democracias industrializadas tienen, o han tenido alguna vez, un consejo como ese. Bertrand indica algunos rasgos comunes de tales mecanismos:

*Todos intentan preservar la libertad de prensa contra las amenazas directas e indirectas por parte de un gobierno. Se esfuerzan para ayudar a la prensa a cumplir sus funciones en la sociedad – y que obtenga así el apoyo de la opinión pública en su combate por independencia.*

No obstante, los consejos de prensa se encuentran bajo las más variadas estructuras y divergen incluso por lo que se refiere a la presencia o no de los propietarios, profesionales y usuarios entre sus miembros. Sin embargo, según el pensador francés, lo que caracteriza a los consejos con relación a sus funciones principales consiste en la ausencia del gobierno en la composición de este organismo. Aquellos que incluyen al gobierno tienen como “única misión el amordazar a la prensa”, y no deben considerarse como MAS, resalta el autor.

Idealmente, según Bertrand, los consejos de prensa deberían fiscalizar también las estructuras de propiedad de los medios y la política de comunicación brasileña. No obstante, a menudo se han dedicado a dos misiones básicas:

- 1) Ayudar a la prensa al combate contra el adversario tradicional de su libertad (el gobierno y su burocracia) – esta función se ve garantizada, hasta cierto punto, por las señales de alerta dadas a la opinión pública con relación a los abusos de poder del Estado.
- 2) Intentar obligar a la prensa a prestar cuentas al público – una acción que guardaría relación con los abusos de la propia prensa. Sin embargo, esta segunda función se ejerce con mayores dificultades, puesto que las reclamaciones de los usuarios, aunque sean numerosas, resultan normalmente fútiles y, muy a menudo, no responden ni a los daños causados por los medios, ni al impacto, a largo plazo, resultante de la omisión o de la distorsión.

### La sociedad civil como un observatorio

En Brasil, a menudo las instancias de supervisión han estado funcionando en el ámbito de los denominados observatorios de los medios. En 1995, se fundó el Instituto Gutenberg y, en 1996, el Observatorio de la Prensa (OI), ambos con el objetivo de observar críticamente las actividades de los medios de comunicación en Brasil.

Nacido como un site en la web, el Observatorio de la Prensa, por ejemplo, cuenta actualmente con una versión televisiva que retransmite cada semana la Red Pública de Televisión, además de disponer de un programa de radio diario, transmitido por la Cultura FM de Sao Paulo, las radios MEC AM y FM de Río de Janeiro, y las radios Nacional AM y FM de Brasilia.

Sobre la importancia de las organizaciones que supervisan las actividades de los medios, el editor jefe del OI, Luiz Egypto de Cerqueira, declaró en una entrevista concedida para esta investigación:

*Cuanto más observados se sientan, más tenderán los medios de comunicación a cuidar los controles de calidad de los mensajes que producen y diseminan. Por otro lado, la mejoría del sentido crítico de los observadores y observadoras, aliado al ejercicio del diálogo, estimulará a la ciudadanía a participar más activamente en el proceso de la comunicación.*

Otro ejemplo de organización destinada a supervisar de modo sistemático la actuación periodística es el que constituye la propia Agencia de Noticias de los Derechos de la Infancia. Creada en 1993, ANDI tiene entre sus objetivos el supervisar y analizar el comportamiento editorial de la prensa brasileña. Como ya se ha destacado en la Presentación de la presente publicación, la supervisión de los medios que realiza permanentemente ANDI colabora a la hora de establecer un canal de diálogo más consistente con los profesionales de la prensa. A partir de ahí, se hace posible estimular una cobertura de mayor calidad acerca de la agenda social brasileña, especialmente por lo que atañe a los temas relevantes para la infancia y la adolescencia.

Desde marzo del 2000, la labor desarrollada por ANDI ha conseguido un refuerzo importante ante la creación de la Red ANDI Brasil – que reúne actualmente a 11 entidades de todas las regiones brasileñas. El éxito alcanzado por la Agencia le sirvió de impulso además a la creación, en septiembre del 2003, de la Red ANDI América Latina – una articulación que cuenta hoy día con 13 organizaciones de diferentes países de las Américas del Sur y Central.



A pesar de la histórica tendencia al fortalecimiento de su participación en los ámbitos públicos, la sociedad civil organizada está presente tan solo en el 12,5% de los textos analizados en el estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas en esta Área*.

### RENOI

En el 2005, diversos observatorios brasileños formaron una red, la Red Nacional de Observatorios de la Prensa (Renoi). Forman parte de esta asociación 18 instituciones de diez estados de Brasil, responsables, actualmente, de 19 proyectos emprendidos por 37 investigadores.

### Responsabilización de los Medios

Segundo Claude-Jean Bertrand, profesor emérito de Instituto Francés de Prensa de Universidad de Paris II, la experiencia desarrollada por ANDI podría ser aplicada por diversos otros países. “Yo creo que la supervivencia de la humanidad está conectada a la diseminación de la democracia, y la democracia no puede existir sin un periodismo de calidad. ANDI es un eficiente y muy original sistema de responsabilización de los medios”, afirma.

## La chabacanería como tema central en la agenda

Otra de las experiencias que ha venido obteniendo éxito por lo que atañe a la supervisión de los medios de comunicación brasileños es la campaña “Quienes financian la chabacanería están en contra de la ciudadanía”, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de Diputados, en colaboración con entidades de la sociedad civil. Esta iniciativa pretende promover el respeto de los Derechos Humanos y la dignidad de los ciudadanos en los programas de televisión producidos en Brasil.

Una de las actuaciones que se ha llevado a cabo en el ámbito de esta campaña consiste en la elaboración de un *ranking* de programas que violan, de manera recurrente, las convenciones internacionales firmadas por Brasil, los principios constitucionales y la legislación relacionada con la protección de los Derechos Humanos y de la ciudadanía. Periódicamente, el *ranking* se hace público, con el objetivo de desanimar a los anunciantes a la hora de adquirir espacios publicitarios que beneficien a esas producciones.

Además de la presión ante el mercado de anuncios publicitarios, la campaña también recoge denuncias sobre abusos cometidos contra la sociedad por medio de una cadena de contacto exclusivo. Cerca de 2,1 mil denuncias se registraron del 30 de abril al 01 de diciembre del 2006, según sistematizó la campaña – y llegan a más de 30 mil, desde que empezó la acción, en noviembre del 2002. Las reclamaciones se refieren a la discriminación racial, de género, religiosa y por orientación sexual; al estímulo precoz de la sexualidad infantil y juvenil; a la apología y la incitación a cometer delitos, incluso a la práctica de la tortura, del linchamiento y de otras formas de violencia.

Otra acción importante entre las promovidas fue el haber instituido el “Día Nacional contra la chabacanería en la TV”, en octubre del 2004, con la propuesta de promover la concienciación de la población en torno a los debates sobre la calidad de la programación televisiva. En su primera edición, la estrategia adoptada fue la de incentivar a los brasileños a apagar la televisión entre las 15h y las 16h de un domingo, como señal de protesta con relación a los contenidos transmitidos por las emisoras. Ya en ediciones más recientes, los organizadores de la iniciativa han empezado a transmitir – por la TV Nacional, la TV Cámara y la TV NBR – una programación específica sobre temas relacionados con la ética, la calidad y la diversidad en la televisión. En el 2006, el centro de las discusiones fue el tema de la publicidad para niños y adolescentes.

El psicólogo Ricardo Moretzsohn, uno de los coordinadores de la iniciativa, afirma que uno de los puntos determinantes del impacto alcanzado es el hecho de que las actividades funcionen como un espacio de regulación social en lo que concierne a los contenidos de la programación televisiva:

*La discusión sobre los contenidos, bajo la perspectiva de la ética y de los derechos humanos, consigue englobar temas de lo más diverso. De manera general, las personas empiezan a reconocer la programación considerada como chabacana y se han estado preocupando por ello, por lo que han creado una identificación con esta campaña. Hoy en día, cerca del 90% de los hogares brasileños reciben la señal gratuita de televisión – y, exactamente por eso, este asunto ya se encuentra muy presente en la vida cotidiana. No sucede lo mismo con los temas relacionados con otros elementos de las políticas públicas de comunicación, que aún les resultan áridos a los ciudadanos comunes – como la cuestión de las concesiones de radiodifusión y los debates sobre el marco regulador de este sector.*



Según los datos de la investigación *Medios de Comunicación y Políticas Públicas en esta Área*, de las noticias en las que se discutió sobre la calidad de la programación, el 39% destacó directamente la campaña “Quienes financian la chabacanería están en contra de la ciudadanía”. De los textos en los que se menciona esta iniciativa, el 42% emite posturas exclusivamente favorables, el 2% es totalmente contrario y el 47% no presenta ninguna postura al respecto. Los demás presentan opiniones favorables y contrarias en un mismo texto.

## La resistencia de los medios de comunicación

El coordinador de la Campaña, Ricardo Moretzsohn, recuerda que las propias emisoras de televisión no les han venido dando repercusión a las acciones realizadas por la articulación. “Aunque hayan sido destacadas en los medios impresos – y un ejemplo de ello es el que algunos periódicos que se distribuyen por todo Brasil publican nuestro *ranking* – un dato importante es que la campaña no aparece por la televisión, a no ser en el caso de las emisoras públicas. Los medios siguen resistiéndose a discutir sobre los propios medios de comunicación”.

Según Moretzsohn, al darles su enfoque a las temáticas relacionadas con la ética y los derechos humanos, la campaña se ha ganado confianza y credibilidad ante la sociedad brasileña. “Considero que la metodología adoptada por parte de la campaña es asertiva, tanto por el hecho de recibir denuncias de los ciudadanos y de divulgar el ranking, como también – y, tal vez, principalmente – por implicar directamente a los anunciantes, dado que la parte más sensible del empresariado es su propio bolsillo”, concluye Moretzsohn.

## Joao kleber y el “Derecho de Respuesta”

En 2005, el programa *Tarde Quente* (Tarde Caliente), exhibido por la Rede TV!, y conducido por Joao Kleber, era uno de los líderes en el *ranking* de la campaña “Quien financia la poca vergüenza es contra la ciudadanía” – el presentador era constantemente acusado de incitar la violencia contra negros, mujeres y homosexuales.

Delante de las posturas reveladas en el programa, un conjunto de instituciones de la sociedad civil, juntamente con el Ministerio Público Federal, recurrieron a la Justicia y exigieron – valiéndose de los perjuicios volcados para el control de los equívocos periodísticos, ya citados anteriormente – su derecho de respuesta.

El Poder Judicial acató las reivindicaciones sociales y determinó que la emisora de televisión que asegurase la transmisión, con el mismo destaque, contenidos que valorizasen los segmentos ofendidos. La decisión judicial acabó por constituirse en una importante jurisprudencia en el campo de la regulación de contenido.

Durante más de un mes, entre diciembre de 2005 y enero de 2006, la Rede TV! Tuvo que exhibir, en el horario antes ocupado por Joao Kleber, un programa intitulado “Derechos de Respuesta”.

El material también fue resultado del acuerdo firmado con ONGs que habían pedido en la Justicia la casación de la concesión de la emisora. El entendimiento es que el programa *Tarde Quente* violaba el interés público y la diversidad nacional, principios que constitucionalmente la radiodifusión debe respetar.

La Justicia determinó que la Rede TV! Pagase R\$ 200 mil para la producción de los programas (que estarían a cargo de las ONGs) y R\$ 400 mil de indemnización, a ser depositados en el Fondo Federal de Derechos Difusos, destinados a financiar proyectos de derechos humanos en todo el Brasil.

En las diversas ediciones de “Derecho de Respuesta”, no obstante, el telespectador pudo asistir a una serie de contenidos generados a partir de una perspectiva ampliada de ciudadanía, producidos por los movimientos sociales. “La sociedad salió victoriosa y el programa realizó una discusión calificada, en un formato agradable y con optima aceptación del público”, concluyó el Procurador de la República Sergio Suiama. La audiencia promedio de “Derecho de Respuesta” era entre dos puntos en el Ibope (*sobre el asunto mire también la entrevista con el procurador Sérgio Suiama, en la página siguiente*).

## Sérgio Suiama

*Sérgio Gardenghi Suiama es Fiscal Regional de los Derechos del Ciudadano en Sao Paulo y fue uno de los responsables de la acción que le aseguró su derecho de respuesta a las organizaciones de la sociedad civil ante las ofensas cometidas por la Red TV!*

### ¿El Ministerio Público Federal (MP), la Fiscalía, puede actuar como una especie de monitor o fiscalizador del sistema de radiodifusión en Brasil?

El Ministerio Público actúa en todo lo que concierne a la garantía de los derechos constitucionales y a la protección de los intereses sociales y colectivos. La comunicación guarda relación con toda la colectividad, así como los contenidos transmitidos. En este caso, no podemos actuar como censores, pero sí garantizar el respeto de los principios que aparecen en la Constitución, tal como dirimir eventuales conflictos que puedan surgir entre la libertad de expresión y los demás derechos garantizados por las leyes. En el caso de las violaciones de los derechos humanos practicadas por los medios, cuando nos llega una denuncia – enviada por las Comisiones de Derechos Humanos, por los movimientos de la sociedad civil o por un ciudadano cualquiera –, lo que nos corresponde es ver si de hecho ha habido una violación y estudiar qué medidas podemos tomar para que eso deje de suceder y para que haya algún tipo de reparación ante la sociedad.

### ¿Cómo actúa el MP con relación a las empresas concesionarias que no cumplen con sus obligaciones constitucionales?

Si se prueba que ha habido una violación, le pedimos algún tipo de reparación por el daño moral colectivo que se le ha infligido a la sociedad. En los casos de reiteración, es posible pedir que aquel contenido deje de transmitirse y, eventualmente, que se le retire la concesión a la emisora. Pero la solución más interesante consiste en pedir el derecho de respuesta colectivo o una contrapropaganda, para garantizar que los telespectadores tengan acceso a ambos lados y se formen su opinión a partir del contraste de ideas. Para ello, o bien la emisora acepta espontáneamente firmar un compromiso de ajuste de conducta (TAC), o podemos presentar ante los tribunales una Acción Civil Pública en la que se solicite todo eso.

### ¿De qué forma puede manifestarse la sociedad civil junto al MP, en caso de que no esté de acuerdo con las manifestaciones de las emisoras de radiodifusión?

La sociedad no depende del Ministerio Público para actuar en bien de la protección colectiva de los derechos

humanos en los medios de comunicación. La ley de la Acción Civil Pública le permite a cualquier asociación regularmente constituida interponer una acción judicial. En caso de que así lo prefiera, la sociedad puede dirigirse al Ministerio Público, y entonces se evitan las formalidades para garantizar el acceso a la Justicia a la mayor cantidad de personas posible. En el caso de la comunicación, ese puente se hace por medio del Ministerio Público Federal, porque la radiodifusión es un servicio público federal.

### ¿Cómo entiende el MP los límites de la libertad de expresión?

Cada fiscal tiene la autonomía de decidir, en cada caso concreto, si ha habido o no una violación. Lo importante es dejar claros algunos parámetros, y lo principal es que se respeten estrictamente los derechos constitucionales. El MP no puede enarbolar el estandarte de una determinada visión de la moralidad particular. Otro criterio es el de la ponderación entre los diferentes valores jurídicos que estén en juego. La libertad de expresión está al lado de otros valores con los que puede llegar a chocar. Tenemos que analizar cada caso concreto y juzgar qué aspecto debe prevalecer. En esto consiste el desafío. Por desgracia, la intolerancia y la intransigencia de las emisoras y de las empresas de publicidad han venido retardando este debate en Brasil, en la medida en que se niegan a discutir ningún tipo de control social. Necesariamente, tienen que aceptar discutir lo que aparece en la Constitución, los principios que deben orientar las actividades de los medios de comunicación.

### ¿El MP ha cuestionado la estructura de propiedad de los medios de comunicación electrónicos, visto que esos, de acuerdo con la Constitución, no pueden ser objeto de oligopolio ni de monopolio?

La actuación en este campo todavía es muy incipiente, todavía queda mucho por hacer. La Constitución define como uno de los fundamentos de la República el pluralismo político, declara que Brasil es un Estado democrático de Derecho, prevé una serie de principios que deben verse garantizados por parte de los medios de comunicación y garantiza la plena libertad de información y de opinión. En la medida que la estructura monopolizada de los medios perjudica todos esos derechos, no podemos dejar de lado el problema de la estructura. Entonces, el Ministerio Público no solo puede, sino que debe actuar. Lo que necesitamos es encontrar la forma de canalizar eso adecuadamente.

## UNA MIRADA HACIA LA COBERTURA: LA REGULACIÓN DE LOS CONTENIDOS

Las reflexiones y las discusiones sobre los contenidos mediáticos, especialmente por lo que concierne a sus formas de regulación, resultan, sin lugar a dudas, de gran relevancia en el debate más amplio en torno a las políticas públicas de comunicación. Los contenidos de entretenimiento, periodísticos o publicitarios – por atendernos a los más evidentes – son el producto final de la actividad comunicativa, o sea, lo que se les presentará a públicos de lo más diferentes y, por lo tanto, son capaces de influenciar de distintas formas sobre las sociedades en las que se están transmitiendo.

Por esas y otras razones, la cobertura de la prensa acerca de temas que pueden caber en el universo en general de las cuestiones de contenido es de igual importancia. En este sentido, cabe dejar registrado que la cobertura sobre tales asuntos ha representado el 50,2% del material sobre políticas públicas de comunicación analizado por ANDI; aparece equitativamente distribuido entre los periódicos de alcance brasileño o regional y las revistas.

Sin embargo, hay que destacar que, pese a la relevancia de las diversas cuestiones asociadas con la regulación de contenidos, cabe también a la

prensa brasileña asumir el desafío de abordar, de manera más equilibrada, otros temas igualmente importantes, como la regulación de la estructura (concesiones, aspectos relativos a la propiedad) y los parámetros teórico-conceptuales (como las relaciones con la democracia y los derechos humanos). Al final, son exactamente dichos temas los que constituyen el telón de fondo de los problemas y potencialidades identificados cuando nos centramos en las cuestiones relacionadas con los contenidos. Por otro lado, resulta necesario destacar que, cuando trata sobre los contenidos, el 40,1% de los textos remite a un programa específico (*Domingo Guay* o una telenovela, por ejemplo). Dicha opción denota una particularización excesiva y, por tanto, una baja densidad en cuanto a reflexiones capaces de contribuir al desarrollo de una política pública en esta área.

### La calidad al orden del día

la calidad de la programación televisiva, de modo general, es el asunto individualmente más tratado por parte de los medios estudiados (en el 23,7% del material se discute sobre contenidos). Los sucesos particulares de la creación de Ancinav y del CFJ también son fundamentales en la agenda, como ya se ha visto.

#### LAS DISCUSIONES ENTABLADAS SOBRE CONTENIDOS SE CENTRAN EN\*

Calidad de la programación	23,7%
Creación y papel de Ancinav	11,8%
Sucesos periodísticos específicos (p. ej., caso Larry Rother)	11,8%
Publicidad	11,3%
Censura y/o ley de la mordaza	9,4%
Clasificación por edades	6,4%
Actividades periodísticas en general	6,2%
Regionalización de la programación	5,1%
Decisiones judiciales	3,5%
Regulación de contenidos	2,2%
Programación independiente	2,0%
Protección de los derechos de las minorías políticas	1,9%
Código de ética de las televisiones	0,7%
V-CHIP	0,3%
Derecho de respuesta	0,2%
Otros	3,0%





Por otro lado, se trataron lateralmente temas básicos para garantizar que hubiera contenidos más plurales, democráticos y que respeten los derechos humanos y los dictámenes de la Constitución Federal brasileña. Los ejemplos de dicha limitación se ponen de manifiesto mediante lo reducido de la atención dedicada a temas como, entre otros, la regionalización de la programación (el 3,5%), las decisiones judiciales (el 2,2%), la regulación de contenidos como un tema en sí (el 2%), la programación independiente (el 1,9%), la protección de los derechos de las minorías políticas (el 0,7%) y el V-CHIP (el 0,3%).

Cabe destacar, por otro lado, un resultado que puede considerarse positivo en el caso del debate sobre la calidad de la programación: el que las discusiones que aparecen en los periódicos no se restringen a la cuestión de los contenidos de carácter sexual y/o violento, que suelen ser preponderantes cuando se trata sobre todo acerca de la labor de los medios de comunicación.

Otra característica que merece ser reconocida: solamente el 12,5% de los textos que destacan la mala calidad de la programación intenta presentar una justificación para ello (como, pongamos por caso, el decir que los programas son malos porque eso es lo que “le gusta” a la audiencia) – generalmente, cuando sucede eso, se les acaba echando la culpa a las empresas. Por otro lado, se da una presencia todavía limitada de material que informe sobre la “buena calidad” de la programación, enfoque este que podría contribuir a diseminar la reflexión sobre las formas más efectivas de mejorar las producciones mediáticas.



En los textos analizados, aún es menor de la deseable la asociación que se hace entre las discusiones sobre los contenidos y las reflexiones más amplias sobre los Derechos Humanos (el 7,6%), las cuestiones de género (el 3%), raza/etnia (el 2,5%) y las personas con discapacidad (el 1%). De hecho, es básica la importancia de la comunicación para que se respeten (o no) esos mismos derechos. Cabe recordar también que esos porcentajes se refieren al 50,2% de los textos en los que se abordaron cuestiones de contenidos.

**SOBRE LA CALIDAD DE LA PROGRAMACIÓN,  
LA DISCUSIÓN SE CENTRA EN\***

Campaña “Quienes financian la chabacanería están en contra de la ciudadanía”	39,0%
Mala calidad en general	24,1%
Efectos de la programación (violencia, por ejemplo) sobre la población	10,6%
Elogios a la calidad	9,2%
Sexualidad, sexo, erotismo y desnudos	5,7%
Penas por desvíos de conducta	4,3%
Violencia	2,8%
Índices de audiencia	1,4%
Guerra por la audiencia	0,7%
La Voz de Brasil	0,7%
Otros	1,4%

\* En el 50,2% de los textos se tratan cuestiones de contenido y, de este porcentaje, el 23,8% remite a aspectos específicos relativos a la calidad de la programación.

## LA TRAYECTORIA DE LA REGULACIÓN EN BRASIL

*El telón de fondo de nuestro camino hasta aquí ha incluido debates conceptuales, experiencias internacionales y sucesos relativos a los contenidos de la programación audiovisual en Brasil. Este capítulo concluye con una observación más detallada de cómo ha regulado el Estado brasileño los contenidos de la comunicación a lo largo de la historia*

Por tradición, en Brasil siempre se han adoptado con rapidez los nuevos inventos que han surgido en el campo de la comunicación. Sucedió de este modo ya en 1876, cuando el rey Don Pedro II, al depararse con el teléfono, lanzó la frase: “¡Dios mío, esto habla!”. Además de la telefonía – operada en Brasil un año después de la presentación en público del primer aparato telefónico –, la radio y la televisión, así como otras tecnologías más recientes, como por ejemplo de Internet, se han difundido en gran medida por territorio brasileño pocas décadas después de haberse hecho conocidas por el mundo.

Según los estudiosos del Laboratorio de Investigación sobre la Comunicación de la Universidad de Brasilia, Murilo César Ramos y Suzy dos Santos, en un *paper* producido especialmente para este estudio, la posición de vanguardia brasileña está acompañada por diversas características singulares del escenario de este país. La primera de ellas consiste en la intensa reglamentación existente a partir de 1931, cuando se empezó a destinar a los servicios de radiodifusión marcos legales específicos, orientados ya en el sentido de un fuerte control estatal y a favor de un modelo privado de explotación.

Otra de las características de la radiodifusión brasileña radica en la relación de intimidad que se establece entre los diversos gobiernos y los que cuentan con concesiones de radio y de televisión. “Una influencia recíproca mediante la que los jefes del poder ejecutivo otorgan las concesiones a partir de criterios predominantemente políticos – el llamado clientelismo – y los propietarios de los medios escogen a los ministros y dictan las reglas que van a reglamentar este sector”, resaltan.

La centralización del poder sobre las concesiones de permisos de radiodifusión en la figura del jefe del Estado configura una especie de marco fundador de las comunicaciones en Brasil. La misma aparece en el primer acto normativo del sector – el Decreto 20.047, de 1931 (reglamentado por el Decreto 21.111, de 1932) – y ha permanecido prácticamente inalterada durante más de medio siglo, hasta que en 1991 se establece una política de licitaciones de las concesiones públicas.

De acuerdo con Murilo Ramos y Suzy dos Santos, entre las décadas de 1930 a 1960 los medios de comunicación empezaron a implantarse en América Latina – principalmente en Brasil y en Argentina – y se siguió la lógica de “para los amigos, todo; para los enemigos, la ley”. “Se destinaba a los medios que eran propiedad del Estado o a las concesiones que beneficiaban a las corrientes políticas gubernamentales la propaganda política oficial, la renovación de las concesiones y los incentivos fiscales. Por lo que concierne a los medios de comunicación no oficialistas, se los trataba con prácticas restrictivas, como la censura y la retirada de permisos”, destacan.

Distintos elementos contribuyen a que se dé una relación más o menos estrecha entre las empresas de comunicación y los agentes políticos. La profesora de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) Ana Paula Goulart Ribeiro identifica cinco categorías de dependencia de los medios de comunicación con relación al Estado:

1. El sistema de concesiones públicas.
2. El control oficial de las cuotas de papel y de otros suministros básicos para la comunicación.

3. Financiaciones, exenciones fiscales y subvenciones.
4. Fiscalización gubernamental de las actividades de comunicación.
5. Publicidad gubernamental.

## La era Vargas

El interés por formar una identidad brasileña – dirigida hacia la cultura popular – y por mantener la vida política de ese país bajo su control, especialmente a partir del régimen del Estado Novo (1937), hizo que Getúlio Vargas controlara de cerca toda la producción de la radio, cine, prensa y, en su último gobierno, también la televisión. Además de su relación cercana con los propietarios de los medios, en especial del periodista Samuel Wainer, Getúlio influenció a los autores, directores, guionistas, periodistas, locutores y, principalmente, a los artistas de la radio.

Como lema para ello, durante los primeros años de su actuación el gobierno de Vargas mostraba ya su preocupación por la relación existente entre la educación, la cultura y el cine. Este tema empezó a abordarse a nivel legal en abril de 1932, por medio del decreto 21.240, en cuyo preámbulo se define que “a ejemplo de los demás países, y en bien del interés de la educación popular, la censura de las películas cinematográficas debe tener un carácter acentuadamente cultural”. Este decreto también presenta la definición del carácter educativo y algunas limitaciones, conforme el texto siguiente:

Art. 7º

§ 3º *Se considerarán educativas, a juicio de la comisión, no solo las películas que tengan el objeto intencional de divulgar conocimientos científicos, sino también aquellas cuyo enredo musical o figurado se desarrolle en torno a motivos artísticos, tendientes a revelar los grandes aspectos de la naturaleza o de la cultura.*

Art. 8º

*Estará justificada la prohibición de una película, en su totalidad o en parte, cuando:*

*I – Contenga cualquier tipo de ofensa al decoro público.*

*II – Sea capaz de provocar sugerencias que inciten a cometer delitos o a las malas costumbres.*

*III – Contenga alusiones que perjudiquen la cordialidad de las relaciones con otros pueblos.*

*IV – Implique la presencia de insultos contra la colectividad o contra particulares, o la falta de respeto a credos religiosos.*

*V – Atente de alguna manera contra la dignidad nacional o contenga incitaciones contra el orden público, las fuerzas armadas y el prestigio de las autoridades y de sus agentes.*

§ 1º *El carácter impropio de las películas para menores de edad lo juzgará la Comisión, buscando proteger el espíritu infantil y adolescente contra las sugerencias nocivas y el despertar precoz de las pasiones.*

En un primer momento, aún durante el Gobierno Provisorio, la regulación de los contenidos en la industria cultural se basó en criterios morales. En este ámbito se encuentra la prohibición de fragmentos musicales, chistes o palabras en un lenguaje considerado inadecuado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º, párrafo único, del decreto 24.655, del 11 de julio de 1934. Este es, también, el primer marco en el que aparecen normas referentes a los contenidos de la programación de la radiodifusión.

A partir de la creación del Departamento de Prensa y Propaganda (DIP), en 1939, el gobierno Vargas intensificó sus prácticas autoritarias y, como consecuencia, un control más estricto de las cuestiones políticas abordadas por parte de los medios de comunicación de masas. Está fechada en esta época la aparición del programa *Hora de Brasil*, obligatorio aún hoy y fundamental, especialmente en aquel entonces, para realzar la imagen del Presidente de la República de Brasil.



De acuerdo con el estudio llevado a cabo por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford, el

1,4% de los textos periodísticos busca profundizar en las discusiones en torno a las injerencias potenciales y efectivas de la política en los medios de comunicación. Dicho factor pone en evidencia que, pese a la histórica constatación de que se dan simbiosis poco republicanas entre los medios y los políticos profesionales, este tema sigue sin estar presente en la cobertura.

## Marcos regulatorios del periodo Vargas

### Creación del DIP –

#### Decreto-ley N° 1.915, 27/12/1939

**Art. 2°** – El D.I.P. tiene por finalidad:

n) prohibir la entrada en Brasil de aquellas publicaciones extranjeras que resulten nocivas para los intereses brasileños, y evitar, dentro del territorio de este país, la edición de toda y cualquier publicación que ofenda o perjudique el crédito que merecen el país y sus instituciones o la moral;

**Art. 5°** – El D.I.P. estará dirigido por un Director General – nivel R, en comisión, de libre elección y nombrado por el Presidente de la República.

### Reglamento del DIP –

#### Decreto N° 5.077, 29/12/1939

**Art. 1°** – El Departamento de Prensa y Propaganda (D.I.P.), [...] está subordinado directamente al Presidente de la República y tiene a su cargo el elucidar a la opinión pública brasileña sobre las directrices doctrinarias del régimen, en defensa de la cultura, de la unidad espiritual y de la civilización del país, y le corresponde también dirigir todas las medidas especificadas en este reglamento.

**Art. 6°** – A la División de Divulgación le compete:

- a) elucidar a la opinión brasileña sobre las directrices doctrinarias del régimen en defensa de la cultura, de la unidad espiritual y de la civilización del país;
- b) prohibir aquellos libros y publicaciones que atenten contra el crédito que merecen el país y sus instituciones, y contra la moral;
- c) combatir con todos los medios necesarios la penetración o la diseminación de toda y cualquier idea perturbadora o disolvente de la unidad nacional;
- d) suministrarles, a los extranjeros y a los brasileños, una concepción más perfecta de los acontecimientos sociales, culturales y artísticos de la vida brasileña.

**Art. 7°** – A la División de Radiodifusión le compete:

- c) hacer la censura previa de los programas radiofónicos y de las letras que se vayan a musicalizar.

### Prensa y propaganda –

#### Decreto-ley 1.949, 30/12/1939

**Art. 1°** – A los periódicos y a cualesquier publicaciones periódicas les corresponde contribuir, por medio de artículos, comentarios, editoriales y toda especie de noticiario, a la obra de aclararle a la opinión popular los planes de reconstrucción material y de reequilibrio de Brasil.

**Art. 5°** – Las agencias telegráficas y los corresponsales extranjeros están obligados a entregar una copia compulsada de todas las noticias e información remitidas al extranjero por vía telegráfica o postal.

**Art. 10°** – Queda sujeta a la aplicación de penas la trasgresión o inobservancia de las instrucciones oficiales y está prohibida, por motivos de interés público, la divulgación de determinados asuntos, hechos, acontecimientos o medidas administrativas.

**Art. 11°** – Es pasible de condena la publicación de noticias o comentarios falsos, tendenciosos o con intención provocadora, que induzca a la falta de respeto y al descrédito de país, sus instituciones, esferas o autoridades representativas del poder público, clases armadas o cuando pretendan crear conflictos sociales, de clase o antagonismos regionales.

**Art. 15°** – No se permitirá la exhibición de aquellas películas que:

IV - sean capaces de provocar incitaciones contra el régimen vigente, el orden público, las autoridades constituidas y sus agentes;

VII - atenten, de alguna manera, contra la dignidad o el interés brasileño;

VIII - induzcan al desprestigio de las fuerzas armadas.

**Art. 31°** – Podrá excluirse de la autorización para exhibir una película a determinada región del territorio brasileño donde, por circunstancias o condiciones locales, esta exhibición pueda resultar contraria al interés público.

**Art. 49°** – §2° El D.I.P. le negará el permiso a aquella película que se vaya a exportar y que contenga vistas no primorosas de Brasil, esté mal fotografiada o no recomiende el arte brasileño en el extranjero, o también si contiene vistas de zonas que interesen a la defensa y la seguridad nacionales.

**Art. 65°** – Durante los ensayos generales, los artistas están obligados a cumplir rigurosamente las determinaciones del D.I.P., tanto con relación al texto de la obra que se está ensayando, como en lo relativo a la indumentaria, a los gestos, marcas, actitudes y procedimientos en el palco.

**Art. 79°** – No estarán de modo alguno permitidas las representaciones y ejecuciones bajo la forma de improvisaciones.

**Art. 131°** – Se aplicarán penas a las empresas periodísticas:

- e) cuando hagan campaña directa o indirectamente de forma disolvente y desagregadora de la unidad brasileña;
- f) cuando provoque la animosidad, el descrédito o la falta de respeto a cualquier autoridad pública;
- i) cuando haga propaganda política de ideas extranjeras contrarias al sentimiento brasileño.

**Art. 134°** – A los efectos de este decreto-ley, en lo que sea aplicable, incluso en las penas establecidas, quedan equiparadas a los periódicos las estaciones emisoras radiotelefónicas.

## La llegada de la televisión

Con la aparición de la televisión en Brasil, la regulación de este nuevo medio pasó a realizarse con base en el modelo norteamericano. El decreto n° 692, de 1949, ya versaba sobre la televisión y, al año siguiente, estaba transmitiendo la primera cadena. Pero tan solo en 1952, el decreto n° 31.835 empezó a definir las normas generales de dicha actividad.

Este documento no hizo referencia alguna a los contenidos, aunque planificó el reparto, en términos cuantitativos, del número de canales en 186 municipios. Además, condicionó el sector brasileño a la industria de equipos norteamericanos, así como determinó, de forma transitoria, que habría facilidades para importar las piezas necesarias para adaptar los receptores ya existentes, al tiempo que estableció los plazos para que la TV Tupi adaptara su sistema de retransmisión.

El decreto n° 31.835 especificó claramente la inspiración en el modelo norteamericano consagrado en la Federal Communications Commission (FCC). No obstante, no se estableció entonces una agencia reguladora independiente, ni las restricciones a la propiedad cruzada, puntos básicos del modelo original. Veamos el texto siguiente:

**Disposiciones preliminares:** [...] 3 - este modelo tendrá como base: d) en los demás detalles será idéntico al denominado modelo americano adoptado por la Federal Communications Commission.

**Capítulo I:** 1 - El servicio de televisión en Brasil se ejecutará de acuerdo a las normas de ingeniería, referentes a las estaciones radiodifusoras de televisión, de la Federal Communications Commission (Standards Good Engineering Practice Concerning Television Broadcasting Stations). También se obedecerán, en todo lo que sean aplicables, las reglas propuestas por esta misma Comisión, el 21 de marzo de 1951, referentes a los modelos y a la atribución y distribución de canales de VHF y UHF en los EE.UU. (Proposed VHF-UHF Rules, Standards and Allocations). 2 - Estas normas se detallan a continuación en aquellos puntos que merecen una mayor divulgación [...]

**Normas generales:** 1 - La CTR establecerá, siempre que a su juicio sean aplicables en el caso brasileño, las exigencias y especificaciones minuciosas y largamente explicadas en las normas de buena ingeniería de la Federal Communications Commission, sobre la televisión [...]

**Cuadro de distribución de canales VHF, observaciones:** 1 - Las distancias adoptadas para la separación de los transmisores han sido las recomendadas por la FCC.

## El régimen militar y la regulación de contenidos

Por lo que atañe a las telecomunicaciones, hasta principios del régimen militar había en todo Brasil más de 1.200 empresas del sector, que operaban con sistemas no siempre compatibles. A partir de la década de 1970, el gobierno decidió estatizar las empresas de telefonía, reunidas en el Sistema Telebrás, lo que hizo posibles las transmisiones en red nacional de la televisión brasileña. Durante ese mismo periodo, empezaron a consolidarse las grandes redes de televisión privadas en este país.

La Red Globo se ha indicado como el principal grupo que salió beneficiado con esta política de integración nacional. Empezó a operar en 1965 y a funcionar en red en 1969, cuando estrenó el *Jornal Nacional*. En el campo estatal, el Sistema Telebrás alcanzó altos índices de desarrollo y se convirtió en una de las empresas más lucrativas del Estado. Los investigadores Sérgio Capparelli, Murilo César Ramos y Suzy dos Santos resaltan la relación existente entre ese modelo y la estrategia de desarrollo adoptada por el régimen:



De acuerdo con el análisis realizado por ANDI, la Red Globo sale mencionada en el 3% del material periodístico estudiado. Dicho porcentaje no contabiliza las menciones que se hacen a otras empresas/ actividades del holding, como tampoco a programas específicos de esta emisora, como el *Jornal Nacional*, por ejemplo.



El Código Brasileño de Telecomunicaciones se menciona tan sólo en tres de los 1.184 textos analizados por la investigación *Medios de Comunicación y Políticas Públicas en esta Área*.

*Los militares brasileños les concedieron prioridad a algunos sectores estratégicos de la economía del país, invirtiendo en infraestructura para un desarrollo industrial acelerado e intensamente controlado. Las telecomunicaciones se encontraban entre esos sectores estratégicos y se vieron fuertemente privilegiadas. Durante los primeros periodos militares, entre 1965 y 1972, se crearon Embratel, el Ministerio de Comunicaciones y el Sistema Telebrás, lo que posibilitó la implantación de una sofisticada infraestructura de telecomunicaciones que uniría Brasil de un lado a otro, en un principio mediante una red de microondas, complementada más tarde por medio de satélites brasileños y, después, también por extensas ligaciones físicas con fibras ópticas. Esas inversiones del Sistema Telebrás favorecerían, en el campo de la comunicación de masas, el que se formaran redes de televisión brasileñas.*

El rígido control de los medios de comunicación no modificó sustancialmente las directrices de regulación establecidas en los gobiernos de Vargas. Al mantener el Código Brasileño de Telecomunicaciones, promulgado en 1962 y aún hoy el principal marco regulador de la radiodifusión en Brasil, así como sus reglamentaciones, los gobiernos militares invirtieron en su autopromoción y en prácticas represivas – potenciadas por la Ley de Prensa de 1967, que está todavía en vigor (véanse textos de la legislación de ese periodo en el recuadro siguiente).

## Extractos coercitivos de la legislación del periodo militar

### Definición de los criterios de la censura previa y de telenovelas – Decreto nº 6 – 16/01/67

[...] Considerando que la inexistencia de un criterio clasificador y selectivo para autorizar los programas de esa naturaleza sometería al público a influencias a menudo nefastas para su formación moral, cultural y cívica; considerando que algunas estaciones de radio han estado difundiendo noticias sensacionalistas, en las que aparecen implicadas, sin prueba alguna, personalidades, bien del mundo político, bien social, con graves consecuencias sobre el patrimonio moral de esas personas, resuelve [...]

### Normas para la grabación de programas cómicos – Decreto nº 27 – 05/06/68

[...] § 1º En la puesta en escena de programas cómicos, a efectos de su grabación en una cinta magnética, será permitida la entrada del público, a criterio de la emisora responsable. § 2º Un Censor Federal asistirá a la puesta en escena a la que se refiere el párrafo anterior [...]

### Delitos contra la Seguridad Nacional y penas – Decreto-ley n. 510 – 20/03/69

**Art.14** – Divulgar mediante cualquier medio de comunicación social una noticia falsa, tendenciosa o un hecho verdadero pero truncado o deformado, de modo a indisponer o intentar indisponer al pueblo contra las autoridades constituidas. Pena: detención de 3 meses a 1 año.

**Art.39** – Constituyen propaganda subversiva:

I – la utilización de todo y cualquier medio de comu-

nicación social [...] como instrumento de propaganda de guerra psicológica adversa o de guerra revolucionaria [...] Pena: detención de 6 meses a 2 años.

**Art.41** – Incitar a la práctica de cualquiera de los delitos previstos en este Decreto-ley, o hacer apología de ellos o de sus autores. Pena: detención de 1 a 2 años. Párrafo único. La pena será aumentada en la mitad, si la incitación, publicidad o apología se hiciera por medio de prensa, radiodifusión o televisión.

**Art.67** – El Ministro de Justicia, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, podrá determinar la realización de investigaciones sobre la organización y el funcionamiento de las empresas periodísticas, de radiodifusión o de televisión, especialmente cuando su contabilidad, ingresos y gastos, así como la existencia de cualquier factor o influencia contrarias a la Seguridad Nacional [...]

### Participación de oyentes a través de llamadas telefónicas – Decreto nº 716 – 09/10/73

[...] I – Prohibir que las emisoras de radio y televisión, en todo el territorio brasileño y en cualquier horario, excepto los domingos y festivos nacionales, admitan la participación de oyentes y telespectadores en la respectiva programación a través de llamadas telefónicas.

II- Permitir la irradiación de las conversaciones telefónicas mantenidas de acuerdo al ítem anterior, solamente tras haber sido grabadas y seleccionadas las correspondientes grabaciones.

## EL CONTEXTO DE LA REDEMOCRATIZACIÓN

El proceso de reformas que definirían el andamiaje institucional de la Nueva República contó con un importante paso dado durante el gobierno del presidente José Sarney: la alteración del estatus del Congreso elegido en 1986 a una Asamblea Constituyente, que sería responsable de la aprobación de la nueva Constitución brasileña.

Con la Carta Magna, se hicieron alteraciones significativas en el marco regulatorio del sector de la radiodifusión, como la extinción de la censura, la creación del Consejo de Comunicación Social como un organismo auxiliar y la exigencia de que la concesión de permisos de radiodifusión pasara a aprobarla el Congreso Nacional brasileño. Sin embargo, esta transición se vio limitada por la manutención de un sistema político en el que los intereses de los propietarios de empresas del sector de la comunicación se habían visto asegurados, dada la fuerza de la que disponía su *lobby*.

Conforme recuerda el periodista e investigador Mauro Porto, aunque la Asamblea Constituyente haya generado, por parte de sectores de la sociedad brasileña, una gran expectativa en cuanto a la democratización de las políticas de comunicación y a la ruptura con una estructura autoritaria y monopolista, durante la presidencia de Sarney los principales agentes políticos estaban íntimamente relacionados con los medios – y en especial con la TV Globo –, por lo que constituyeron obstáculos a tales procesos.

El “caciquismo electrónico” – como se terminaron conociendo las prácticas de clientelismo en las que se aliaban las oligarquías locales y las empresas de los medios – alcanzó nuevos niveles en el gobierno Sarney. Según el cientista político Paulino Motter, las presiones y captaciones del Poder Ejecutivo en la Asamblea Constituyente sirvieron no solo para beneficiar a los políticos que se volvían entonces “nuevos concesionarios”, sino también para ampliar el poder de los ya poderosos “antiguos concesionarios”. El grupo de los propietarios de emisoras de radio o televisión en la Asamblea Constituyente reunió a 146 parlamentarios, o al 26,1% de los encargados de elaborar la nueva Carta Magna.

En el proceso de formulación de este documento, la subcomisión de Ciencia, Tecnología y Comunicaciones tuvo como presidente al diputado Arolde de Oliveira (PFL-RJ) y, como ponente, a la diputada Cristina Tavares (PMDB-PE). Extremadamente polarizada, dicha subcomisión fue la única que no envió su informe, objeto de innumerables discordancias, a la Comisión de Sistematización. Resultó crucial para que no se enviara este informe la actuación del grupo formado por los empresarios de la radiodifusión. Los embates los ilustra bien la dicotomía existente entre el presidente de la comisión (un radiodifusor) y la ponente (una periodista comprometida en la lucha por la democratización de las comunicaciones). El poder de las empresas en esta disputa puede verse, por ejemplo, en el total debilitamiento del perfil del Consejo de Comunicación Social, que de agencia reguladora pasa a un organismo meramente consultivo.

No obstante, la lucha organizada por la democratización de las comunicaciones en Brasil terminó fortaleciéndose sobremanera con el proceso constituyente, lo que, en sí, ya supuso un avance para las décadas siguientes.

### La era de la televisión

La demostración de un poder político regido por los medios de comunicación se da también en las primeras elecciones directas tras la dictadura, en 1989. Fernando Collor de Melo, elegido en aquella ocasión, estaba vinculado con este sector desde su propio origen político. El entonces candidato pertenecía a la familia propietaria de la mayor parte de los medios de comunicación del estado brasileño de Alagoas y venció unas elecciones que algunos especialistas deno-

minaron como las de la “era de la televisión”, o sea, el contacto con el electorado pierde el carácter directo o mediado por instituciones tradicionales (como los partidos políticos) y pasa a suceder prioritariamente a través de los medios de comunicación. “Durante los primeros 15 años de la redemocratización de Brasil, los medios fueron claves del proceso político”, destaca Mauro Porto. Según él, la elección de Collor tuvo como contexto la consolidación de una poderosa industria cultural nacionalmente integrada, dominada por la televisión en general, y por la TV Globo en particular.

Por otro lado, aunque resulten importantes los incisos con relación al poder de las empresas de comunicación y de los *lobbies* instaurados en el ámbito de la Asamblea Constituyente, es necesario destacar los avances obtenidos con la nueva Constitución Federal. El capítulo referente a la comunicación social es el primer texto legal de la historia de Brasil en el que se puede percibir el uso del concepto de “interés público” en el sentido democrático. Y, como se ha presentado en el primer capítulo de la presente publicación, en el artículo 220 se prohíbe que se promueva la censura, así como se condenan los oligopolios (pese a que, como ya se ha visto, esta alteración tropieza con una indefinición crucial, visto que no deja claro qué entiende el Estado por oligopolio en el mercado de la comunicación).

No obstante, hay graves limitaciones que se extienden hasta los días de hoy. Por poner un ejemplo, se puede aludir al hecho de que no se haya aprobado la legislación que reglamenta el artículo 220, § 5º, con lo que se bloquean iniciativas que impedirían la concentración en este sector, sea en forma de redes de emisoras, sea a través de la propiedad cruzada.

La ex secretaria nacional de Justicia durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Elizabeth Sussekind, analiza la lógica comercial como un obstáculo para atender el interés público: “Los grandes medios tienen preocupaciones parecidas a las de meras empresas comerciales y se olvidan de que explotan un servicio público, por lo que hay un significativo interés social en lo que ponen en práctica. El punto neurálgico de toda esa cuestión radica en el interés comercial, el imperativo del mercado.” El énfasis en el aspecto económico volvió a quedar claro en la batalla por la aprobación de la enmienda constitucional que permitió la entrada de capital extranjero en las empresas de los medios, una cuestión mencionada en el capítulo anterior.

### El anacronismo de la legislación vigente

En este punto, he de recordarse que, aun con los cambios realizados en Brasil a partir de la Constitución de 1988, el ordenamiento jurídico de este país permanece prácticamente inalterado en lo relativo a las telecomunicaciones. De 1962 a 1967, tres gobiernos habían promovido una profunda reformulación de los marcos regulatorios de la comunicación de masas en Brasil. Si, en aquella época, los cambios reflejaban las preocupaciones y los anhelos de los agentes implicados en este sector, hoy en día están desfasados con relación al contexto de la redemocratización y a la legislación derivada de él. No obstante, aun desactualizada, dicha legislación todavía sigue vigente.

Los marcos legales en cuestión se promulgaron en un país en el que la televisión en color era un sueño aún lejano, la formación de redes nacionales de televisión gateaba, la radio no llegaba a todos los municipios y el aporte de capital extranjero en las empresas de comunicación estaba expresamente prohibido – incluso los cambios en la distribución de las acciones y en el estatuto de las empresas de radiodifusión y de telecomunicaciones debería aprobarlos el gobierno, de acuerdo con el artículo 38 del Código Brasileño de Telecomunicaciones.



De acuerdo con la investigación *Medios de Comunicación y Políticas Públicas en esta Área*, la Constitución Federal brasileña de 1988 es la legislación que más se menciona individualmente en los medios impresos y su presencia se registra en el 6,1% de los textos estudiados.



El decreto ley 236 de 1967, el primero en establecer un límite a las concesiones de la radiodifusión a un mismo grupo, preveía penas para los que incitaran a la desobediencia de las leyes, el ultraje contra el honor nacional, la transmisión de propaganda de guerra o de procesos subversivos, las ofensas contra la moral, el insulto contra los Poderes de la República y la colaboración con la práctica de rebeldía. A su vez, la Ley de Prensa prohíbe propaganda de guerra y de procesos de subversión del orden, establece parámetros para definir a los responsables de los textos periodísticos y del derecho de respuesta y vuelve obligatorio el registro de las publicaciones impresas (manteniendo, en consecuencia, la categoría de las “publicaciones clandestinas”).

Los parámetros y penas como los descritos se volvieron anacrónicos a partir de la redemocratización. Ante su necesaria subordinación a la Constitución Federal, esos marcos legales empezaron a aplicarse de forma limitada, con lo que se volvieron inocuos en algunas situaciones. Dicho contexto acaba dejando brechas abiertas a la no regulación y a la impunidad en determinadas circunstancias, gracias a la inexistencia de una legislación compatible con el régimen democrático.

### La importancia de la reglamentación

En 1995, se instaló en el Senado Federal brasileño la Comisión Especial para la Radio y la TV, presidida por el senador Pedro Simon (PMDB-RS). De acuerdo con este parlamentario, ya en ese momento uno de los centros del debate entre los miembros de la comisión guardaba relación exactamente con los aspectos de contenidos. “El Parlamento brasileño no puede seguir retrasando esta discusión. Al lado de temas como la educación, la salud, el trabajo y tantos otros que, tradicionalmente, se debaten en el Congreso Nacional, precisamos dedicarle una atención urgente a los contenidos que les ofrecen los medios de comunicación a los niños y jóvenes”, afirmó en una entrevista concedida a la presente publicación.

La Comisión consiguió el resultado nada despreciable de estimular un debate plural, incluso con los propietarios, sobre las diversas cuestiones que se plantean a los largo de esta publicación. Sin embargo, de ahí no se pasó.

La Constitución Federal brasileña de 1988 sugirió avances considerables en la regulación de los contenidos en Brasil, como, por ejemplo, el estímulo a la producción independiente y regionalizada, la promoción de la cultura brasileña y regional, y las restricciones de la publicidad relacionada con productos perniciosos para la salud. No obstante, la inexistencia de una legislación que reglamente esos dispositivos constitucionales termina atribuyéndoles a los avances de 1988 un mero papel de postulados teóricos, sin una necesaria aplicación. Resulta crucial, en este sentido, que se aprueben proyectos de ley que hagan obligatorio que se cumplan los dictámenes constitucionales.

## EXPECTATIVAS DE CAMBIO

La falta de diálogo entre los medios de comunicación, el Estado, la sociedad civil y los ambientes académicos en lo relativo a la regulación de los propios medios es una constante en la historia de Brasil. No obstante, existe al menos una excepción notable y ejemplar: la negociación en la que participaron dichos actores durante el proceso de elaboración de las normas presentes en la Ley del Cable, de enero de 1995. Las demás reglamentaciones a respecto de la propia televisión de pago se elaboraron a través de decretos, sin una discusión pública, ni una votación en el



El estudio sobre la cobertura de los medios impresos acerca de las políticas públicas de comunicación presenta un porcentaje muy superior a los de los demás análisis especiales ya realizados por ANDI por lo que concierne a la presencia del Poder Legislativo como fuente de información. El Parlamento, el Senado, la Cámara Distrital, las Asambleas Legislativas de los estados y las Cámaras Municipales – así como sus representantes y diversos órganos – se mencionan, consultan y/o se les exige algo en el 30,4% del material analizado, conforme se indica en la tabla siguiente.

CÓMO SE RETRATA AL PODER LEGISLATIVO EN LOS TEXTOS	
Mencionado	14,9%
Consultado	2,4%
Responsabilizado	0,4%
Se le exige algo	0,6%
Elogiado	0,1%
Disculpado / no responsabilizado	0,0%
Con una acción que se está analizando, describiendo o divulgando	12,0%
No aparece	69,6%

Congreso Nacional. La ausencia de debates culminó en la existencia de servicios de televisión que cuentan con reglamentaciones distintas: el Servicio de Radiodifusión de Sonidos e Imágenes (incluida la actividad auxiliar de las retransmisoras) y los Servicios de Televisión de Pago (*véase la nota de al lado*).

En 1988, el Presidente de la República José Sarney firmó el decreto n° 95.744, cuya atribución consistía en regular el servicio especial de televisión de pago (TVA). Sin embargo, esta medida contaba con una seria limitación: se refería al permiso tan solo de una cadena en un sistema en el que las innovaciones tecnológicas sugerían intensamente que se debían reunir los canales en grandes bloques.

Era preciso buscar una alternativa. La primera que se emprendió fue el decreto 250 del Ministerio de Comunicaciones, que disponía sobre la distribución de las señales de televisión por medios físicos – en aquel momento, el cable. Dado el evidente problema legal que suponía esa regulación mediante un frágil decreto ministerial, se suspendió la concesión de nuevos permisos en 1991, hasta que se promulgara un marco legal definitivo para este sector.

En ese mismo año, el secretario de Comunicaciones del gobierno brasileño promovió la realización de una audiencia pública en Brasilia para recibir sugerencias sobre el marco legal que se encontraba en proceso de gestación. Un grupo de profesores y estudiantes del Departamento de Comunicación de la Universidad de Brasilia y representantes de asociaciones de periodistas, radialistas y artistas denunciaron que esta reunión fue una instancia destinada simplemente a legitimar un nuevo decreto, sin contar con la participación de la sociedad civil. Exigían, entonces, que el nuevo marco regulador fuera una ley, discutida y aprobada en el Congreso Nacional brasileño.

La acción de los manifestantes dio lugar al resurgimiento del Foro Nacional por la Democratización de la Comunicación (FNDC) – instancia brasileña esta que, aunque con otro nombre, ya había desempeñado un papel importante en la década de 1980 – y en la transferencia del debate al Congreso Nacional. El movimiento empezó, así, a defender el control público de los nuevos medios, la no intervención del Estado en lo que concierne a dicho control y que se dejara de favorecer intereses particulares en el proceso de concesión, sometiendo al Congreso Nacional un proyecto de Ley del Cabo aún en 1991.

Al año siguiente, una comisión compuesta por representantes de empresas estatales, entidades de clase, asociaciones de empresarios y universidades empezó a reunirse para examinar este proyecto. A partir de una colaboración entre los representantes del FNDC y de la Telebrás, se incorporaron también como banderas del movimiento los conceptos de las redes individuales y públicas y el de la participación de la sociedad. En octubre de 1994, los líderes de los dieciocho partidos del Parlamento aprobaron la Ley del Cable, modificada con relación al proyecto del FNDC y, en diciembre, lo hizo el Senado, con lo que se aprobó definitivamente el 6 de enero de 1995.

### Los años recientes

Ante la tendencia a la fragmentación y a la ausencia de un diálogo permanente entre los diversos agentes implicados en las comunicaciones, no se observan avances en el sentido de pensar una regulación de los contenidos que reúna, por ejemplo, al cine, la televisión, la industria gráfica, musical y la publicidad. En esa misma línea, las reformas del Código Brasileño de Telecomunicaciones y la formulación de una Ley de Comunicación de Masas no se han consumado todavía, aunque diversos agentes hayan clamado por ellas, de vez en cuando y de forma aislada.

### Los Sistemas de Televisión en Brasil

- Servicio de Radiodifusión de Sonido e Imágenes – de libre recepción para todos los ciudadanos y ciudadanas brasileños que dispongan de un televisor, también se conoce como televisión gratuita o abierta. Incluye el servicio ofrecido por las retransmisoras.
- Servicios de Televisión de Pago – la recepción de la señal está restringida a aquellos que pagan por recibirla. La Constitución brasileña los considera servicios de telecomunicaciones y no de radiodifusión, y hoy en día los rigen diferentes normas. Se trata de: Especial de Televisión de Pago – TVA, TV por Cable, Distribución de Señales de TV/Audio de pago vía satélite – DTH, Especial de Distribución de Señales Multipunto/Multicanal – MMDS.

También existe otra división, la categoría “educativa”, que está presente en los dos servicios de televisión.



El sistema de televisión por cable se aborda en el 5% de los textos analizados por la investigación realizada por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford.

Ha de destacarse que, a partir de diciembre de 1996, los permisos para las generadoras de televisión comercial empezaron a concederse tras una licitación y consulta al Congreso Nacional brasileño. El decreto 2.108/96, elaborado durante la gestión del Ministro de Comunicaciones Sérgio Motta, trajo algunas propuestas interesantes a la hora de evaluar las nuevas concesiones, como el porcentaje de programación periodística, educativa, regional e independiente ofrecido por cada candidato a la concesión en el momento de la entrega de los proyectos que serían evaluados por el Ministerio y el Congreso.

Sin embargo, en Brasil la distribución de los canales transmisores y de las generadoras de televisión, con fines exclusivamente educativos, todavía son una prerrogativa del Presidente de la República y del Ministro de Comunicaciones.

En 1998, se aprobó la ley de la radiodifusión comunitaria, lo que, pese a las justificadas reclamaciones del movimiento, permitió incluir este tema de manera más permanente en la agenda pública brasileña.

### Queda todo por hacer

Se percibe, así, que, por más que el Estado brasileño haya incidido sobre la regulación de los contenidos y de la infraestructura de los medios de comunicación de masas durante las décadas anteriores, todavía no ha conseguido establecer, tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988, unas instancias efectivamente democráticas de supervisión y responsabilización de los medios de comunicación.

Por lo general, las escasas tentativas de los diferentes gobiernos en ese sentido se han visto repelidas por parte de los propios medios de comunicación, bajo la alegación de que esta práctica correspondería a un caso de censura. Al no haber tenido éxito el Estado en este ámbito, las iniciativas más interesantes llevadas adelante nacen y se limitan a las estructuras de los propios medios de comunicación de masas o a entidades de la sociedad civil, con un alcance evidentemente restringido, aunque resulte fundamental.

Los elementos que se han abordado hasta ahora, incluso las posibilidades reguladoras efectivamente disponibles en el panorama internacional, están lejos de agotar las complejas discusiones sobre el tema. A pesar de ello, creemos que estos contenidos pueden contribuir potencialmente a que se reformule la agenda periodística acerca de las políticas públicas de comunicación. Y eso sin olvidar la necesidad y la relevancia de ampliar cuantitativa y cualitativamente la cobertura promovida por los medios de comunicación impresos en Brasil.

### Los problemas en la concesión de las televisiones educativas

Un sector totalmente oscuro en lo relativo a la influencia de la política sobre la concesión de medios de comunicación es el de las televisiones educativas. Al contrario de lo que sucede con las concesiones de televisiones comerciales – que, conforme se ha destacado anteriormente, pasan ahora a depender de una licitación pública – las emisoras educativas aún las distribuye gratuitamente el Poder Ejecutivo. Este hecho da lugar a que los políticos continúen recibiendo indirectamente concesiones de televisiones y radios educativas, por medio de fundaciones que solo existen en teoría.

Según un estudio de la *Folha de S. Paulo*, publicado en el 2006, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, 239 radios FM y 118 televisiones educativas se crearon durante un periodo de ocho años, de las cuales por lo menos 13 fundaciones beneficiarias estaban ligadas a diputados federales. Esta práctica se mantiene en el gobierno Luiz Inácio Lula da Silva, durante el que, hasta junio del 2006, con tres años y medio de gobierno, se habían aprobado las concesiones de 110 emisoras educativas (29 televisiones y 81 radios). De ellas, por lo menos siete concesiones de televisión y 27 radios educativas se les otorgaron a fundaciones relacionadas con políticos.

## - Capítulo 4 -

# LOS MEDIOS EN AGENDA

*Ante la tendencia a la fragmentación y a la ausencia de un diálogo permanente entre los diversos agentes implicados en las comunicaciones, no se observan avances en el sentido de pensar una regulación de los contenidos que reúna, por ejemplo, al cine, la televisión, la industria gráfica, musical y la publicidad. En esa misma línea, las reformas del Código Brasileño de Telecomunicaciones y la formulación de una Ley de Comunicación de Masas no se han consumado todavía, aunque diversos agentes hayan clamado por ellas, de vez en cuando y de forma aislada.*

*Con un material periodístico más contextualizado que el que ha encontrado ANDI en otros diferentes análisis sobre la cobertura de la agenda social brasileña, el trato editorial que le conceden las redacciones a las políticas públicas de comunicación tiende a darles prioridad a las perspectivas del gobierno y del sector privado.*

*Una vez planteado en líneas generales el amplio y complejo escenario que implica el debate sobre las políticas públicas de comunicación (PPC), en este último capítulo se van a indicar los principales elementos periodísticos que están presentes en la cobertura acerca de este tema.*

*Un primer aspecto que llama la atención en el material analizado guarda relación con lo intenso de la presencia, entre los temas tratados por la prensa brasileña, de dos actores sociales específicos: el gobierno y el sector privado. Este resultado destaca, principalmente, cuando se lo compara con los datos obtenidos en otros estudios llevados a cabo por ANDI por lo que respecta a las diferentes temáticas de la agenda social de Brasil.*

*Por lo que concierne a las noticias relativas a las PPC, frente a lo que se ha encontrado en anteriores investigaciones, las organizaciones de la sociedad civil, los especialistas, los consejos de políticas públicas, los organismos internacionales - entre otros sectores - acaban quedándose en un segundo plano a la hora de la discusión, que permanece muy centrada en las relaciones en las que participan el poder público y las empresas de comunicación.*

*Por otro lado, también bajo una óptica comparativa, resulta evidente que los textos presentan un perfil levemente más contextualizado, lo que nos permite vislumbrar perspectivas optimistas acerca de la posible mejoría de la cobertura.*

*Del mismo modo, en los contenidos estudiados se percibe una presencia mayor de las alusiones a la legislación y a las estadísticas, así como a opiniones divergentes. Cabe destacar también la existencia de un elevado porcentaje de material de opinión en la muestra - los editoriales, artículos, columnas y entrevistas representan un 25% de la cobertura recogida. Sin embargo, dada la complejidad del tema, tal y como la famosa disputa política que circunscribe una parte de los debates relativos a esta agenda, todavía estamos lejos de disponer de un trato editorial que, de hecho, les ofrezca a los ámbitos públicos un debate amplio y plural.*

*Nunca está de más el recordar que, a pesar de que los medios constituyen un agente fundamental en las democracias, aún padecemos una escasez histórica, por lo que atañe a los estudios con un perfil similar al que presentamos ahora. Dicha ausencia en el campo de las investigaciones en el área de la comunica-*

*ción vuelve especialmente difícil el comprender cómo anda la cobertura sobre esta temática en otros países, o in cluso en otros sectores mediáticos (como la televisión, pongamos por caso). Ante un panorama de este tipo, todavía resulta más relevante el entender cómo hablan los medios de comunicación sobre sí mismos.*

*Finalmente, para entrar en el ámbito de las soluciones, presentamos en este último capítulo dos propuestas relacionadas con la reorganización de la regulación destinada a las comunicaciones. La primera de ellas, que fue elaborada por uno de los consultores de la presente investigación, incluye todo un conjunto de sugerencias para que se construya un modelo regulador para Brasil. La otra consiste en un documento sobre este tema, aprobado en enero del 2007 por el Consejo de Ministros de Europa. Ambas presentan referencias fundamentales a la hora de avanzar en la elaboración de unas políticas de públicas de comunicación más acordes con los preceptos democráticos y la realidad actual de los medios de comunicación brasileños.*

Conforme se ha señalado a lo largo de la presente publicación, pese a que los reconozca como una institución básica en la construcción y la consolidación de las democracias contemporáneas, los medios de comunicación son unos agentes cuya actuación todavía es objeto de tímidas reflexiones en el ámbito público. Dicha constatación aún resulta más evidente al analizar el comportamiento editorial de la prensa con relación a las políticas públicas de comunicación.

En un contexto como este, sería interesante que comprendiéramos si esa percepción - válida en el caso de los 53 periódicos y 4 semanarios brasileños estudiados por ANDI con el apoyo de la Fundación Ford - también se les aplica a los medios de comunicación internacionales. No obstante, como hemos afirmado en la apertura de este capítulo, todavía es limitada la cifra de los estudios que pretenden identificar cómo cubren temas que les interesan directamente a las empresas de comunicación los medios informativos.

En su artículo “Covering democracy’s forum: canadian press treatment of public and private broadcasting”, los investigadores canadienses del observatorio de los medios NewsWatch Canada, Scott Uzelman, Robert Hacket y Jackie Stewart reconocieron tajantemente que “poca gente ha estudiado la cobertura de los medios informativos acerca de temas mediáticos”. Para llegar a esta conclusión, los autores realizaron una extensa búsqueda en bases de datos en las que se suelen guardar los resultados de estudios sobre comunicación, entre las que se encuentran los *Social Science Abstracts* (1983-2004), los *Communication Abstracts* (1977-2004) y los *Sociological Abstracts* (1963-2005).

También de acuerdo con el estudio canadiense, aun entre aquellas investigaciones en las que de alguna forma se discute sobre la cobertura periodística relativa a los asuntos mediáticos, se da una concentración en la denominada metacobertura - esto es, en los estudios en los que se busca analizar la actuación de la prensa en la cobertura de un tema determinado.

### Otras investigaciones

Incluso ante la conocida escasez de estudios en esta área, se han de resaltar las principales conclusiones de dos de los estudios existentes. Muchos de dichos análisis están conectados con reflexiones que ya se han presentado en la presente investigación, o bien que todavía se van a ofrecer a lo largo de este capítulo.

### Metacobertura

Según el investigador Frank Esser, en su ensayo “Metacoverage’ of mediated wars: framing the news media and military news management in the Gulf war coverage of 1991 and 2003”, se define la metacobertura como aquellos “textos sobre los papeles de los medios informativos (incluidos los agentes, las prácticas, los modelos, los productos y las organizaciones mediáticas)” con relación a una cobertura determinada.

Una primera lectura nos muestra que la idea central que se ha esbozado hasta ahora también se encuentra presente en los estudios llevados a cabo en otros países además de en Brasil. O sea, también se hace patente en los trabajos internacionales una percepción de que la cobertura de los medios impresos acerca de temas del universo de la comunicación acaba dejando de lado ciertas cuestiones espinosas desde el punto de vista de las grandes empresas de comunicación, al destacar tan solo aquellos asuntos que están relacionados con sus propios intereses de mercado.

Pongamos como ejemplo las principales conclusiones a las que se llega en la investigación antes mencionada que llevaron a cabo Uzelman, Hackett y Stewart sobre los medios de comunicación canadienses:

*Por lo general, hemos descubierto que la Canadian Broadcast Corporation [una empresa pública] y la radiodifusión pública en general han tenido más oportunidades de recibir algún tipo de cobertura que el sector privado. Más aún, tanto la radiodifusión pública como privada han tendido a recibir más cobertura positiva que negativa. Mientras que se considera la radiodifusión pública como un objeto de debate político, la radiodifusión privada suele tratarse como un conjunto de empresas comerciales cuyo papel y función en la sociedad democrática son relativamente ignorados.*

Un estudio acerca de la cobertura de tres revistas norteamericanas, llevado a cabo por el profesor Sanghee Kweon, de la Universidad Southern Illinois, en los EUA, resalta los cambios que se han podido observar en la cobertura sobre fusiones en las que se han visto implicadas empresas de los medios, a partir del avance de los grandes conglomerados. Este estudio afirma que:

*En líneas generales, los resultados de este estudio sugieren que los medios informativos han favorecido la cobertura de las fusiones. Aquellas en las que participaban las empresas de los medios, especialmente, contaron con una cobertura más favorable que los demás tipos de fusiones.*

En ambas investigaciones mencionadas, aparece una preocupación explícita por parte de sus autores con relación a una cuestión que se abordó en los capítulos anteriores: ciertos problemas de la mayor relevancia en el actual escenario mediático - como por ejemplo, la concentración de la propiedad, la propiedad cruzada, la protección y la ampliación de la diversidad y de la pluralidad de voces - requieren un debate público más profundo y sistemático, con vistas a la mejoría de las propias políticas públicas destinadas a este sector. En este contexto, el desafío que se plantea es saber cómo hacerlo en un escenario en el que uno de los principales propulsores del debate posee intereses directos, y pocas veces transparentes, en esa discusión.

## La experiencia brasileña

Apesar de la relevancia de las comparaciones elaboradas en los estudios internacionales antes mencionados, es preciso destacar que estos se diferencian en diversos aspectos del estudio realizado por ANDI en Brasil, por lo menos en lo relativo a los siguientes factores:

- 1) *La investigación sobre la prensa brasileña cuenta con una muestra significativamente más amplia - se analizaron 57 medios a lo largo de 3 años.*
- 2) *El abanico de temas estudiados es igualmente más amplio.*

Además de estos aspectos, cabe indicar que los parámetros periodísticos evaluados también resultan más numerosos. Y es precisamente el análisis de algunas de estas especificidades de la labor de la prensa lo que se destacará en las reflexiones presentadas a continuación.

## LAS TENDENCIAS DE LOS TEMAS DE LA AGENDA

Durante el periodo analizado en el estudio coordinado por ANDI (2003-2005), más de dos tercios de la cobertura sobre políticas públicas de comunicación se generó a partir de cuatro factores claramente definidos: el primero de ellos guarda relación con los contenidos producidos en respuesta a acciones de los gobiernos (el 22,6%) - un ejemplo que se puede poner en este sentido es la polémica en torno a la propuesta de creación de Ancinav; un segundo consiste en la cesión de los espacios de opinión de los periódicos (columnas, editoriales, artículos de opinión) para que se aborde esta cuestión, lo que ocurre en el 17,4% de los casos; otro aspecto está relacionado con la repercusión de determinados sucesos del área (el 10,3%); y, finalmente, se da una intensa tendencia a la hora de producir textos sobre este tema en función de intereses directos del sector privado (el 9,6%).

Por otro lado, ante un panorama como ese, es importante observar las diferentes cuestiones que no aparecen de forma evidente en las noticias, un análisis que nos permite percibir los fallos que todavía existen en el trabajo de la prensa. Es lo que sucede en el caso de las demandas y acciones de la sociedad civil como un todo y, más específicamente, de la repercusión de determinados estudios, materiales de investigación y reivindicaciones de los movimientos por la democratización de la comunicación - temas estos a los que raramente se identifica como generadores de la cobertura.

De manera general, como ya se ha indicado anteriormente, la atención que le dedican los medios de comunicación impresos en Brasil a las políticas públicas de comunicación se concentra intensamente en la actuación de dos actores sociales: el gobierno y el sector privado. En el 40% de los textos, se da una identificación evidente de los temas tratados con hechos relacionados con dichos sectores. Pese a su relevancia en las discusiones sobre el tema, tal focalización de los noticieros - o, desde otro punto de vista, su falta de diversificación - termina suponiendo un aspecto que limita los debates públicos.

### CÓMO SE DIO LA INCLUSIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA

Forma de inclusão	%
Demandas y acciones de los gobiernos	22,6
Por iniciativa de la propia prensa (espacios de opinión)	17,4
Repercusiones de acontecimientos específicos relacionados con esta área (congresos, seminarios, etc.)	10,3
Demandas y acciones del sector privado	9,6
Campañas	4,5
Repercusiones de historias individuales	3,1
Seguimiento de un programa/proyecto lanzado previamente	3,0
Repercusiones de otras investigaciones/informes	2,9
Anuncio del lanzamiento de un nuevo programa, política, proyecto	2,4
Demandas y acciones de la sociedad civil (ONGs, fundaciones, etc.)	2,4
Repercusiones de otros medios de comunicación	1,4
Por iniciativa de la propia prensa (texto de investigación)	1,4
Demandas y acciones de la población	0,8
Repercusiones de hechos destacados/relevantes	0,8
Repercusiones de investigaciones realizadas en las universidades	0,7
Demandas y acciones sindicales	0,6



Demandas y acciones de los organismos internacionales	0,6
Denuncias	0,5
Divulgación de los procedimientos o de los resultados de la evaluación de proyectos/programas/políticas	0,1
Demandas y acciones de los movimientos por la democratización de las comunicaciones	0,1
Repercusiones de las buenas prácticas	0,1
No se pudo averiguar	14,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

### La importancia del contexto

La presencia o no de elementos que contribuyan a contextualizar mejor el material publicado en los periódicos es otro aspecto que merece ser destacado en nuestro análisis. En este punto, a la vez que se notan los avances significativos que ha habido en la cobertura – comparada a la de otros estudios realizados antes por ANDI –, también resultan evidentes algunos ámbitos que aún han de trabajarse mejor.

Sin embargo, es importante no olvidarse de que el problema central de la cobertura de las políticas de comunicación no es tanto la ausencia de una contextualización, sino el hecho de que los periódicos cubran poquísimos este tema. Además, la atención de la prensa se concentra en gran medida en las cuestiones de contenidos - las cuales dependen del fortalecimiento de debates previos, como en el caso de la concentración de la propiedad y de la garantía de la existencia de un organismo regulador independiente para este sector.

Entre los avances que merecen una mayor atención con relación al nivel de contextualización del material analizado, podemos citar la expresiva alusión a la legislación, jurisprudencia y a otras fuentes documentales: el 35% de los textos menciona algún documento con esas características. Además, cabe destacar que el 50% de los textos en los que se aborda la legislación no se limita simplemente a mencionarla, sino que también profundiza acerca de la discusión sobre el documento destacado.

Por añadido, es importante indicar como un dato positivo de la cobertura la presencia de un volumen representativo de alusiones a la Constitución Federal brasileña (el 6,1%) y a proyectos de ley y propuestas de enmiendas constitucionales acerca de temáticas pertinentes para este sector (el 11%). Sin embargo, por otro lado, el Código Brasileño de Telecomunicaciones (en el 0,3%) y la legislación de otros países (en el 0,8%) se destacan poco en los textos periodísticos, lo que acaba limitando los debates importantes, como la revisión del marco jurídico brasileño y la comparación entre la realidad de este país y la de otros (véase la tabla de la página 104).

AMPLITUD Y NIVEL DE ENFOQUE DEL ASUNTO	
Nivel	%
Factual	19,0
Contextual	57,1
Contextual explicativo	11,1
Evaluativo	12,4
Con propuestas	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>



### ¿Quiénes son los responsables?

La presentación de las causas, consecuencias y soluciones relativas a los asuntos que han planteado los medios informativos, a lo largo del trienio analizado, también trae consigo porcentajes más significativos de lo que aquellos que se han verificado en otras investigaciones llevadas a cabo por ANDI sobre temáticas de la agenda social brasileña.

Según el estudio *Medios de Comunicación y Políticas Públicas* en esta Área, en el 29,6% de los textos se mencionaron causas, en el 19,4% soluciones y en el 10,1% consecuencias. El análisis de la presencia de dichos elementos en la cobertura resulta relevante en la medida en que posibilita identificar a quiénes se les atribuye la responsabilidad de las cuestiones expuestas en los textos. En otras palabras, podemos afirmar que el enfoque de las causas y soluciones termina ofreciéndoles a los lectores una visión más general de los problemas indicados, al presentar a los agentes que son responsables de haber originado dichos problemas o, por el contrario, de solucionarlos.

El hecho es que, aunque observemos porcentajes mayores de los identificados en otros análisis coordinados por ANDI, todavía se da una gran ausencia de debates acerca de las causas y soluciones en el ámbito de las políticas de comunicación. Esto porque en el 70% de los textos no se incluyen factores causales y en el 80% se dejan de indicar las maneras posibles de solucionar las cuestiones sobre las que se trata. Cabe resaltar que, aunque no sea estrictamente necesaria la presencia de esos elementos en el 100% de los textos, su ausencia representa un aspecto limitador de las noticias, ya que acaba restringiendo la identificación de los agentes que deben estar implicados a la hora de diseñar y de formular las PPC.

En este sentido, al analizar el perfil de los textos en los que se indican causas y soluciones, notamos de nuevo la tendencia a la polarización que se citó anteriormente. Entre los principales responsables de las causas abordadas, se menciona a los gobiernos en el 28,9% de las veces y al sector privado, en el 36%. Por lo que respecta a las soluciones, esos porcentajes corresponden al 44,8% y al 12,2%, respectivamente. Es importante observar que, aunque se trate de una temática con un fuerte sesgo legislativo, los parlamentarios y el Poder Judicial – en el que se incluye a la Fiscalía o Ministerio Público – todavía siguen consiguiendo un espacio escaso.

Si en el caso de las causas y las soluciones los agentes citados en los medios son, sobre todo, institucionales, por lo que atañe a las consecuencias se da una inversión de papeles - los individuos pasan a ser el centro de atención. La sociedad en general, las familias, los ciudadanos y ciudadanas en particular y los profesionales de la comunicación aparecen mencionados en cerca del 60% de los casos en los que se presentan consecuencias.

### Algunos tímidos avances

Si a la hora de la presentación de fuentes documentales y del debate sobre las causas, soluciones y consecuencias se percibe avances en la cobertura, comparados con otros temas, por otro lado hay ciertas tendencias que indican fuertes límites de una contextualización más amplia de las políticas de comunicación por parte de las noticias.

En los capítulos anteriores se indicó que la relación entre las PPC y los grupos de la población específicos a menudo se ha terminado notando a lo largo de la cobertura. Las alusiones a cuestiones de género (1,6%), raza/etnia (1,9%) y a temas en los que aparecen personas con discapacidad (0,6%) han resultado estadísticamente inexpressivas. Un aspecto que llama a atención en ese contexto es el mayor espacio que se destina a la población infantil y juvenil (8,4%), resultado de discusiones importantes para garantizar sus derechos – como en el caso del debate sobre la clasificación por edades, por ejemplo. Cabe también destacar que el 7,3% del material consiguió presentar un enfoque más amplio sobre aspectos políticos, económicos y sociales de las cuestiones tratadas. \*En el 29,6% de los textos se mencionan causas.

Además, otro elemento relevante a la hora de construir información contextualizada consiste en presentar datos estadísticos que expresan, de forma más concreta, los parámetros que orientan las discusiones tratadas. En la cobertura sobre las PPC, en el 16% de los textos se mencionó alguna información estadística, la mayor parte de las veces originada a partir de estudios llevados a cabo por el sector privado o por institutos de sondeo de opinión. Uno de los efectos de tal resultado es que los grupos de investigación sobre temas relacionados con el área de las comunicaciones, bastante consolidados en las universidades y en otras instituciones brasileñas y de otros países, se han visto poco representados entre las fuentes estadísticas consultadas.

Otro elemento asociado a estos índices muestra que en la mayor parte de los textos no se cita más de una fuente estadística (en el 90% de los que presentan algún dato numérico) y que el 30% de los que incluyen información estadística se preocupa por construir algún tipo de comparación entre los datos.

QUIÉNES SON LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE LAS CAUSAS INDICADAS		QUIÉNES SON LOS PRINCIPALES RESPONSABLES DE LAS SOLUCIONES INDICADAS	
Agentes	%	Agentes	%
Sector privado	36,0	Gobierno	44,8
Gobierno	28,9	Sector Privado	12,2
Profesionales de la comunicación	8,0	Sociedad civil organizada	9,6
Políticos	3,4	Poder Legislativo	8,3
Sociedad en general	3,4	Sociedad en general	5,2
Individuos	3,4	Poder Judicial	3,9
Poder Legislativo	2,9	Profesionales de la comunicación	3,0
Poder Judicial	1,7	Familias	2,2
Sociedad civil organizada	1,1	Individuos	2,2
Familias	0,6	Fiscalía	1,3
Fiscalía	0,3	Políticos	1,3
Autoridades reguladoras	0,3	Sistema de formación de profesionales	0,9
Otros	0,6	Otros	2,6
No se pudo identificar	9,4	No se pudo identificar	2,6
Total	100,0	Total	100,0

\*En el 29,6% de los textos se mencionan causas.

\*19,4% dos textos mencionam soluções.

LAS CONSECUENCIAS LES “AFECTAN” FUNDAMENTALMENTE A QUÉ AGENTES ENTRE LOS SIGUIENTES	
Agentes	%
Individuos	24,2
Profesionales de la comunicación	20,8
Sociedad en general	18,3
Sector privado	9,2
Políticos	5,8
Familias	2,5
Gobierno	1,7
Autoridades reguladoras	1,7
No se pudo identificar	15,8
Total	100,0

\*En el 10,1% de los textos se mencionan consecuencias.

ESTADÍSTICAS/DATOS PRINCIPALMENTE MENCIONADOS		
Fuentes estadísticas		%
Diferentes niveles de los poderes públicos	Ministerio de Comunicaciones	5,3
	Gobierno Federal	4,2
	Ministerio de Cultura	3,2
	Secom	2,6
	Anatel	2,6
	Poder Legislativo	2,6
	Poder Judicial	1,1
	Fiscalía	0,5
Otros	Institutos de Sondeo de Opinión (Ibope, Sensus, etc.)	15,8
	Empresas privadas	14,7
	Instituciones de investigación gubernamentales (IBGE, IPEA, etc.)	3,2
	Universidades no brasileñas	3,2
	Universidades brasileñas	2,6
	Organismos internacionales	2,1
	ONGs	2,1
	Especialistas e investigadores del área (no brasileños)	1,1
	Dieese	0,5
	Especialistas e investigadores del área (brasileños)	0,5
	Otra	8,9
	No se pudo identificar	23,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	

\*En el 16% de los textos se mencionan estadísticas.

### La fuerza de la opinión

Una parte importante de la cobertura sobre las políticas públicas de comunicación entre 2003 y 2005 estuvo compuesta por un material de opinión bastante voluminoso – un 25% de los textos analizados se publicaron en espacios como editoriales, artículos y columnas. Ello se hizo evidente en especial por la atención que se le dedicó a algunos casos que tuvieron lugar durante el periodo estudiado (CFJ y Ancinav, por ejemplo). Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que el 75% de los contenidos tenía un carácter esencialmente informativo.

Este perfil de las noticias sugiere, entre otras conclusiones, que las directivas de los periódicos terminan dejándoles sitio a ciertas discusiones que demarcan sus posturas con respecto a las PPC. Sin embargo, esto no significa que las empresas estén garantizando mayores aclaraciones sobre las diferentes cuestiones concretas que están en juego.

TIPO DE TEXTO	
Tipo	%
Artículos/reportajes	19,0
Columnas o notas de columnas firmadas	57,1
Artículos firmados	11,1
Entrevistas	12,4
Editoriales	0,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

### ¿Quiénes son los que hablan?

Cuando analizamos cuáles son las fuentes primarias que han oído los periodistas, de nuevo sale a la luz una de las principales tendencias observadas en la cobertura, o sea, la concentración de las discusiones en el ámbito del gobierno y de las empresas - y, en la otra cara de la moneda, la consecuente devaluación de la sociedad civil como una voz relevante en este debate.

Dicha configuración de la cobertura incluso podría tener sentido en países con una sociedad civil desorganizada y sin expresión en el conjunto de las reflexiones sobre las diferentes temáticas sociales. Como hemos explicitado en los capítulos anteriores, ese no es el panorama que se observa en Brasil, sino todo lo contrario. Desde los contundentes debates contra la censura durante la dictadura, pasando por las severas críticas a las relaciones poco republicanas de algunas emisoras con el régimen militar, hasta el proceso de aprobación de la Constitución Federal, se ha fortalecido en Brasil un abanico diversificado de instituciones y de personas que han estado debatiendo sobre el tema de la democratización de las comunicaciones.

En este sentido, se han de averiguar con más claridad los motivos que llevan a los periódicos y revistas a no tomar en consideración sistemáticamente a esos agentes fundamentales a la hora de cualificar los temas tratados. Se podrían plantear dos hipótesis: primero, las organizaciones de la sociedad civil y los especialistas que trabajan sobre la cuestión de las PPC no han tenido éxito a la hora de dialogar con los medios periodísticos; segundo, se da una negativa sistemática por parte de las empresas a la hora de darles voz a las organizaciones que actúan con relación a esta temática.

Finalmente, cabe resaltar que cerca del 38% de los textos incluye más de una fuente de información y solamente el 16% ofrece opiniones divergentes - resultado que dista de lo esperado, principalmente cuando se recuerda que se está hablando de un debate con tamaño polarización y complejidad.

PRINCIPAL FUENTE CONSULTADA EN EL TEXTO		
Fuentes		%
Poder Ejecutivo	Ejecutivo Federal	5,4
	Ministerio de Comunicaciones	5,4
	Ejecutivo Estatal	1,0
	Ministerio de Cultura	1,0
	SECOM	0,7
	Anatel	0,3
	Ejecutivo Municipal	0,2
	<b>Subtotal</b>	<b>18,1</b>
Empresas y asociaciones de empresarios	Empresas no estatales	9,3
	Asociaciones	6,0
	<b>Subtotal</b>	<b>15,3</b>
Universidades y especialistas	Especialistas/Técnicos	7,3
	Universidade	4,5
	<b>Subtotal</b>	<b>11,8</b>





Poder Legislativo	Legislativo Federal	5,8
	Legislativo Estatal o Distrital	0,3
	Legislativo Municipal	0,3
	<b>Subtotal</b>	<b>6,4</b>
Poder Judicial	Judicial	3,7
	Fiscalía	1,4
	<b>Subtotal</b>	<b>5,1</b>
Consejos, organizaciones de la sociedad civil y representaciones de trabajadores	Organizaciones de la sociedad civil	2,9
	Sindicatos y federaciones de trabajadores	1,3
	Consejos	0,3
	Movimientos sociales	0,3
	<b>Subtotal</b>	<b>4,8</b>
Otros	Empresas estatales	1,8
	Líderes religiosos	0,1
	Población	0,8
	OIs - (Organismos internacionales)	0,5
	Otros	10,7
No se pudieron identificar las fuentes consultadas		24,7
<b>Total</b>		<b>100,0</b>

## Ana Paula Sousa

*Ana Paula Sousa es la subeditora de Cultura de la revista Carta Capital, un medio que se ha venido dedicando en los últimos años a la cobertura sobre las políticas de comunicación en Brasil.*

**De acuerdo con la investigación realizada por ANDI, la revista Carta Capital es el periódico que más cubre los temas relacionados con las políticas públicas de comunicación en Brasil. En su opinión, ¿a qué se debe el menor interés de los demás medios con relación a ese asunto?**

Cuando pienso sobre el tema, me vienen a la mente dos razones inmediatas. La primera consiste en el hecho de que se trata de un tema complejo y que se escapa de un área de edición específica. Si un periodista de política va a escribir sobre el asunto, tal vez no se dé de cuenta de las cuestiones culturales que están implicadas. Por su parte, un periodista de cultura puede dejar pasar las cuestiones de carácter económico. Hay poca gente que esté especializada y que tenga la paciencia necesaria para trabajar con esta temática. Por lo general, se trata de una cobertura para la que hay que consultar a decenas de per-

sonas si se quiere conseguir escribir con propiedad. En las revistas semanales, por ejemplo, creo que no hay nadie que conozca a fondo este asunto.

La otra razón consiste en que casi todos los medios tienen intereses creados alrededor de esta discusión, lo que acaba dificultando que se aborde el asunto de manera objetiva. El periódico *Estado de S. Paulo*, por ejemplo, puede llegar a cubrir el tema, pero va a tomar en consideración el hecho de que dispone de una radio y de una emisora de televisión que no consigue poner en el aire porque la Net [una empresa de TV por cable que pertenece a las Organizaciones Globo] no se lo permite. La Editora Abril también está directamente implicada, a causa de la TVA. De igual modo, basta con ver cómo se realizó el debate sobre la TV digital, de forma sesgada, puesto que la mayor parte de los agentes implicados tenían intereses en juego.

En Brasil, dicho fenómeno se ve agravado por la falta de reglamentación, pero creo que se trata de una tendencia mundial. Los conglomerados de los medios de comunicación son inmensos y el perio-



dismo sólo es una pequeña pieza de este escenario. Termina viéndose cercado por esos otros intereses. Entonces, ¿cómo discutir dentro del periódico y de la televisión sobre aquello que guarda relación con el contexto de las propias empresas de los medios? Nos encontramos ante un dilema. Tal vez se derive de ahí la falta de preparación de los periodistas. Pero, aunque un profesional en concreto esté preparado, todas esas cuestiones que he indicado lo llevarán a trabajar “con toda la prudencia del mundo”.

**¿Hay algún tipo de cualificación específica para los periodistas que trabajan en esta cobertura?**

No, se acaba haciendo a base de garra. Para cubrir el área de cultura, todavía hay maneras de prepararse un poco. Pero, en ese caso, lo fundamental es ejercer el oficio de reportero de la mejor manera posible. Un buen profesional, si es serio y tiene la paciencia necesaria, puede ir aprendiendo. Pero resulta mucho más difícil, por ejemplo, elaborar un artículo sobre la TV digital que sobre otros temas. Es preciso entender todas las cuestiones tecnológicas, además de leer y oír a mucha gente.

**¿A qué se debe el interés de la revista *Carta Capital* con relación a este asunto?**

Creo que, al no tener relación con ningún gran conglomerado de los medios de comunicación, no tenemos miedo a afectar los intereses de nadie. O sea, no hay otros intereses implicados, entonces eso nos da libertad a la hora de tratar este tema. A veces, las sugerencias de los temas a tratar parten de los propios reporteros. Pero en la revista nos hemos ido dando cuenta de que ningún medio cubre sistemáticamente este asunto, por lo que es un espacio que *Carta Capital* ha conseguido ocupar.

**¿Las coberturas que ha hecho la revista ya han producido alguna transformación en las empresas de este sector o en el panorama político?**

De manera directa, no. Lo que me parece es que un reportaje dado de *Carta Capital*, sumado a un artículo de otro medio, a la acción de una organización determinada de la sociedad civil y al discurso de algún diputado, por ejemplo, sí que tiene el poder

potencial de generar una movilización de la sociedad. Ello puede dejar al dueño de una emisora de televisión menos cómodo. Claro que acabamos repercutiendo más que Internet, porque somos un medio de comunicación impreso, pero solo creo en el poder de influencia de la revista cuando se suma a otras iniciativas. Es una cadena.

**Escribe sobre políticas de comunicación desde la perspectiva de la cultura. ¿Por qué este enfoque específico?**

No hace falta que uno sea un teórico para saber que los medios de comunicación de masas forman la identidad de Brasil. Se puede cuestionar el poder de los medios, se lo puede limitar, pero lo que se hace en la televisión brasileña está directamente relacionado con la cultura. Toda la cultura brasileña se encuentra asolada por los medios de comunicación. Si tuviéramos unos medios que le ofrecieran un poco más de espacio a la cultura independiente, la situación probablemente sería diferente. Pero esa no es la realidad.

**¿Cuáles serían, desde su punto de vista, las posibles maneras de garantizar que hubiera una cobertura más amplia del tema “medios de comunicación” y especialmente de las políticas públicas en esta área?**

Esa es una pregunta difícil de responder. No creo que se trate de una deficiencia de la sociedad civil, sino de una barrera que ponen los propios medios. Tal vez esta sea una visión idealizada, pero en mi opinión la sociedad civil llega incluso a hacer mucho. Si no fuera por algunas de las entidades que actúan en esta área, tal vez yo no hubiera hecho varios de los trabajos que he hecho sobre el tema. Siempre que lo he necesitado, todas han sido muy eficientes, han sabido traer a colación información cualificada. Además, los boletines especializados en políticas de comunicación también nos mantienen alerta. En realidad, fueron estos movimientos y organizaciones los que me “obligaron” a cubrir esta temática. Cuando empecé a trabajar en la revista, no tenía la más mínima intención de hablar sobre ello, pero me sensibilizaron y acabé interesándome por el asunto.

## SOLUCIONES POTENCIALES

Aunque se corra el peligro de parecer excesivamente redundante, nos parece necesario concluir la presente publicación incluyendo en este debate dos propuestas de estructuración de un marco regulatorio para el sector de las comunicaciones

Tanto el artículo del profesor Luis Felipe Miguel, de la Universidad de Brasilia (UnB), como las recomendaciones del Consejo de Ministros de Europa, presentados a continuación, discuten sobre elementos que ya se han abordado a lo largo de este documento. En el caso de las propuestas del especialista de la UnB, la posibilidad de redundancia todavía resulta más previsible, puesto que las propuestas que aborda constan en un paper producido con exclusividad para ANDI con el objetivo de servir de subsidio a las reflexiones que se han tejido a lo largo de las páginas anteriores.

A pesar de ello, no hay duda de que ambos textos no solo ofrecen caminos interesantes a la hora de avanzar en este debate, sino que lo hacen de una forma bastante objetiva. Por ello es por lo que hemos optado por utilizarlos como cierre de nuestra publicación.

En ese sentido, cabe recordar también que las expectativas de ANDI - que contó con el valioso apoyo de la Fundación Ford para llevar adelante esta empresa -, consisten en que esta publicación llegue a fortalecer las reflexiones sobre algunas de las cuestiones básicas para que se cualifique más la cobertura periodística sobre las políticas públicas de comunicación:

- La importancia de que este tema empiece a abordarse desde distintas perspectivas.
- Los caminos por los que puede optar la cobertura periodística para que los debates sobre las PPC pasen a formar parte de la agenda pública.
- La identificación de los puntos en los que ha habido avances - y también los límites - en el trato editorial que le ha dado la prensa brasileña a este asunto.

Todos esos aspectos se articulan con la idea, que ya se ha discutido en los capítulos anteriores, de que ha de considerarse a los medios de comunicación, definitivamente, como una parte fundamental del ámbito público de discusiones - lo que incluye intensificar la cobertura periodística sobre ella. A su vez, si no se fortalece la presencia de los medios de comunicación en la agenda de la sociedad - y, en consecuencia, en las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado brasileño - se continuará con un vacío enorme en el inacabado proceso de redemocratización de este país.

## Elvira Lobato

*Elvira Lobato es una reportera de la Folha de S. Paulo en la sucursal de Río de Janeiro y, en los últimos años, se ha venido especializando en la cobertura de las políticas públicas de comunicación en Brasil.*

**La investigación realizada por ANDI indica que la Folha de S. Paulo es el segundo periódico que más atención les dedica a los temas relacionados con las políticas públicas de comunicación en Brasil. ¿El periódico le concede algún tipo de incentivo a este tema para que forme parte de los que aparecen tratados en él?**

Lo que yo puedo hacer es contar mi experiencia personal. Empecé a cubrir sistemáticamente el sector de las telecomunicaciones en 1994, cuando Brasil estaba viviendo un momento de preparación para las privatizaciones. En aquella época, las organizaciones de los medios estaban muy interesadas por entrar en esta área – se trataba de un sector de reserva y, en ese sentido, se hizo presión para que se abrieran los mercados. La propia *Folha* se integró en un consorcio de empresas que concurrían a concesiones de telecomunicación, en la denominada Banda B. Ese era, por lo tanto, un tema que empezó a interesarle al periódico, que fue el pionero a la hora de cubrir este asunto a partir de la óptica del interés político y de los negocios. Gradualmente, eso se fue extendiendo a la cobertura sobre las comunicaciones y los medios de manera general.

**¿Y hoy en día cuál es la orientación editorial de la Folha con relación a esas temáticas?**

Este es un asunto que le interesa mucho a la *Folha*, que lo trata de forma destacada, principalmente cuando se trata de un trabajo producido a partir de una investigación del equipo de reportaje. La directiva siempre nos ha indicado que quería que le diéramos relevancia a este tema. Empezamos divulgando el catastro de los que cuentan con concesiones de radiodifusión. En aquel entonces, era un tabú el hablar sobre este asunto. Pretendíamos traer a la luz esta cuestión y así abrimos un nuevo horizonte de trabajo - empezamos a ver, por ejemplo, que las concesiones estaban a nombre de testaferros, que había un predominio de políticos, que las empresas no respetaban los límites de concentración. Quedó claro que era algo que no se respetaba de manera sistemática. Con el paso del tiempo, otros periódicos pasaron a interesarse por ello

y comenzaron a observar a los parlamentarios de los medios de comunicación en el Congreso brasileño. Empezó a darse una fiscalización mayor y el asunto se consolidó definitivamente.

**¿Existe algún programa de entrenamiento específico en el periódico que esté destinado a los profesionales que cubren este tema?**

No, no hay ningún medio hoy en día que cuente con ese tipo de iniciativa. Se trata de una labor de investigación periodística. Fíjese en el ejemplo de las concesiones del espectro electromagnético. Cuando se eligió presidente de Brasil a Fernando Henrique Cardoso, afirmó que acabaría con el uso político de estas concesiones. Pero, tal y como había sucedido en los gobiernos anteriores, también las usó en las negociaciones políticas, solo que esta vez ello no sucedió en el ámbito de las televisiones y de las radios educativas. En este caso, las concesiones se les dieron a fundaciones y el descubrir quiénes están por detrás de ellas da mucho trabajo. Depende mucho de la experiencia que hayas adquirido, hasta conseguir montar este rompecabezas.

**Como no disponía de una formación específica que le ofreciera el periódico, ¿qué hizo para conseguir una mejor cualificación sobre esos temas?**

Se trató de un aprendizaje construido en la práctica. Durante el proceso, conocí a mucha gente preparada, generalmente a personas del campo del derecho. Para mostrar lo que estaba mal, era preciso conocer más profundamente la legislación de este sector. Terminé adquiriendo experiencia también en otras áreas. Tenía la costumbre de investigar en las juntas comerciales y de estudiar los contratos, por ejemplo. En cierta ocasión, descubrimos una irregularidad en la venta de una concesión de televisión por cable. La sede de la empresa estaba en Uruguay y la ley decía que tenía que estar en Brasil. Ello muestra que esta es un área que exige que se le dé un seguimiento muy de cerca.

**En su opinión, ¿por qué aún es tímida la cobertura que le da la prensa brasileña a las Políticas Públicas de Comunicación, como revela el estudio coordinado por ANDI?**

Primero, porque ese es un asunto complejo, en el



que está implicados los propios negocios del periódico y, a menudo, los intereses directos de su dueño. Además, es preciso tener un dominio sobre el tema y credibilidad a la hora de cubrirlo, ya que hay lectores capacitados en esa discusión. Otro aspecto consiste en que el acceso a las fuentes de información resulta difícil, puesto que se trata de un público que no suele dar entrevistas. Un campo en el no hay mucha transparencia y las empresas, por lo general, no son de capital abierto.

Cuando Sérgio Motta empezó a privatizar las telecomunicaciones, la meta era hacerlo durante el primer año y, en el segundo, elaborar una nueva Ley General para el sector de la comunicación de masas. Hasta hoy eso no se ha hecho, lo que pone de manifiesto que la política en este sector brilla por su ausencia. Por lo que concierne a todas las iniciativas que se han intentado poner en práctica, como en el caso de la TV digital, no les interesaba a las empresas que el proceso saliera adelante. Les interesaba postergar los debates y evitar que se implantara la regulación. Esas son cuestiones que acaban inhibiendo la labor periodística con relación a las políticas públicas, haciendo que una gran parte de la cobertura se restrinja a los debates sobre los contenidos.

**¿Los reportajes realizados por la Folha sobre las políticas de comunicación ya han conseguido contribuir a que se dé algún cambio en el sector de los medios o en la propia Administración Pública?**

Creo que ha habido pequeñas conquistas, pero ha de destacarse una gran victoria. Hoy en día, uno entra en la página web del Ministerio de Comunicaciones brasileño y allí está el catastro de las concesiones de radiodifusión. La *Folha* se lo exigió intensamente al gobierno federal y Miro Teixeira [ministro de Comunicaciones en aquella época] le dio oídos a esta cuestión. Claro que el problema no se ha solucionado del todo, porque el catastro que aparece disponible no está actualizado. Pero ese ya ha sido un paso importante.

**En su opinión, ¿qué estrategias se pueden llevar a cabo a fin de estimular la existencia de una cobertura más amplia del sector de las comunicaciones?**

Inicialmente, hay que decir que la prensa brasile-

ña no está acostumbrada a cubrirse a sí misma. Una de las causas de ese silencio puede ser el que no se expongan públicamente los conflictos de interés de las empresas, dado que estamos hablando de grandes conglomerados de los medios. Basta con ver cómo cubrió la cuestión de la TV digital el periódico *O Globo*.

La TV Globo era una de las grandes interesadas en este tema. Yo podía ver cómo les molestaba a mis compañeros que trabajaban en medios con intereses de mercado que se le diera cobertura a este asunto. Tenían que andar con pies de plomo. En ese sentido, lo ideal sería cubrir el tema de los medios de comunicación de la misma forma que cubrimos hoy en día el sector del petróleo o de los bancos, por ejemplo. Pero todavía queda mucho camino hasta que lleguemos allí.

Por otro lado, los mecanismos de supervisión de la cobertura también podrían auxiliar en este proceso de estímulo a una cobertura más amplia. El *ombudsman* acaba suponiendo una diferencia importante, porque se trata de un espacio de crítica de los medios y de exigencia de transparencia por parte de la empresa. Hoy en día, se ve que ya disponemos de una cobertura más cualificada que la que teníamos hace algunos años, pero lo que de hecho impide que haya un cambio es la postura de las propias empresas, que no se consideran como un campo que haya que cubrir.

**¿Los reportajes realizados por la Folha en este ámbito ya han causado cambios en el sector de los medios de comunicación o en la propia Administración Pública?**

Creo que ha habido pequeñas conquistas, pero se puede destacar una gran victoria. Hoy en día, si uno entra en la página web del Ministerio de Comunicaciones, allí está el catastro de las concesiones de radiodifusión.

La *Folha* se lo había solicitado intensamente al gobierno brasileño y Miro Teixeira [Ministro de Comunicaciones durante el gobierno Lula] le dio oídos a esta cuestión. Claro que el problema no se solucionó del todo, porque el catastro que está disponible no está actualizado. Pero ese ya ha sido un paso importante.

## Las alternativas en la agenda

Luis Felipe Miguel\*

*Una vez admitida la importancia fundamental de la comunicación y de los medios de comunicación de masas en la práctica política, se hace necesario buscar alternativas. Al fin y al cabo, ¿qué diseño de un sistema de comunicación podría trabajar en favor del aumento del pluralismo en los debates públicos, de la participación popular, de la igualdad política, de la autonomía colectiva – en fin, de la democracia?*

*Las soluciones siempre son provisionales y aproximadas. No consisten en una única medida; todo lo contrario, engloban un conjunto de procedimientos que van desde la desconcentración de la propiedad de las empresas de comunicación – lo que permanece dentro de la lógica de la competencia mercantil y de la utopía liberal del “libre mercado de ideas” –, hasta una mejor cualificación del público, dotándolo de un sentido crítico más afinado para la lectura de la información que consume (un movimiento denominado, en los países anglófonos, media literacy).*

*A continuación se discuten algunas de las maneras de hacerle frente a este problema:*

### La importancia política de los medios y su consecuente regulación

Esto supone dejar constancia, en las leyes, de la responsabilidad de los medios de comunicación como promotores de los ámbitos públicos, incluida su obligación de tratar sobre las cuestiones controvertidas de interés público y de dejarles espacio a las posturas divergentes. Un ejemplo famoso de una regla legal con este mismo objetivo es la *Fairness Doctrine* estadounidense. Adoptada en 1949, en respuesta a escándalos de manipulación de noticias, se derogó poco menos de 40 años más tarde, como parte del esfuerzo desregulador del gobierno Reagan. En aquella época, se argumentaba que la legislación vigente enyesaba a la prensa y la llevaba a evitar la cobertura política; sin la *Fairness Doctrine*, habría una mayor cantidad de material periodístico, de mayor calidad. Sin embargo, según los analistas de los medios en los Estados Unidos, la abolición de dicha doctrina aceleró la degradación de la cobertura periodística, sobre todo por lo que concierne a la televisión<sup>1</sup>.

Está claro que, aunque exista legislación al respecto, permanece sin solución el punto más crucial de la formación de la agenda – qué controversias merecerían formar parte de la cobertura. Y, en los Estados Unidos de la *Fairness Doctrine*, las emisoras seguían moviéndose en el campo de aquello que Daniel Hallin denominó una “controversia legítima”, que respetaba los límites de la ideología hegemónica.

Ciertas cuestiones básicas, como el papel del complejo industrial-militar, quedan permanentemente fuera de la agenda y, por lo tanto, también de los noticieros; aquellas voces que desentonan mucho, fuera del *establishment* político, no aparecían contempladas bajo el precepto de dejarles espacio a las posturas divergentes. En fin, la ley se adecuaba al juego político estadounidense y buscaba una disputa más equilibrada entre los dos grandes partidos.

Una aproximación brasileña a la *Fairness Doctrine* era la regla, presente en una buena parte de las leyes electorales, que obligaba a concederles un trato igualitario a los diferentes candidatos en los medios de comunicación. También se la consideraba como una camisa de fuerza, que impedía que funcionara adecuadamente la labor periodística al exigir que se les diera una atención exagerada a los candidatos de partidos pequeños, por lo general oportunistas en búsqueda de espacio o tipos excéntricos, y a ella se le oponían los grupos de los medios. A partir de las elecciones de 1998, se suprimió este dispositivo de la legislación electoral.

Es obvio que el escaso arraigo de los partidos brasileños y la proliferación de los denominados “partidos de alquiler” generan problemas a la hora de aplicar una legislación de este tipo. Por otro lado, el marcar una frontera entre los “grandes” y los “pequeños” será siempre algo un poco arbitrario, además de suponer una violación de la norma democrática de darles oportunidad a las minorías para que lleguen a convertirse en mayorías.

El mérito principal con el que cuenta una medida semejante a la *Fairness Doctrine* no radica en su capacidad de dar lugar milagrosamente a la imparcialidad de los medios, algo que, de hecho, no se

1. Robert Entman - *Democracy without citizens: media and the decay of American politics*. Oxford: Oxford University Press, 1989; Ben Bagdikian - *The media monopoly*. Boston: Beacon Press, 1997.

consigue hacer. Está en afirmar una voluntad política con relación a los medios de comunicación, en asentar claramente su carácter de servicio público en el que la búsqueda de lucros ha de subordinarse al interés de la ciudadanía.

Aunque estén en manos del sector privado, las actividades de los medios no se pueden someter a la presión derivada de una loca búsqueda por el lucro. Se trata de un servicio público con determinadas obligaciones, una de las cuales consiste en servir como ámbito de información y de discusión de las cuestiones con una relevancia social. No importa si, desde el punto de vista del mercado, resulta más beneficioso el ocupar el tiempo con cosas triviales, circos de horrores o ventas por teléfono. Es una obligación de los medios el promover los debates públicos.

En segundo lugar, una norma del tipo de la *Fairness Doctrine* sustenta que la utilización de una concesión pública en beneficio de puntos de vista particulares resulta incorrecta. Suele afirmarse que Assis Chateaubriand le habría dicho a uno de sus reporteros: “Si quiere tener una opinión, compre una revista”. Para el magnate de los medios, el derecho a la propiedad va en primer lugar; en su revista (o periódico, o televisión), hace que se publique lo que quiera. No obstante, en los medios de comunicación, todavía más que en otros sectores, es necesario subordinar dicho derecho al interés social. Uno no puede ni imaginarse, está claro, que sea posible eliminar todo el margen de libre albedrío de los que controlan los medios. Pero se les puede exigir, por lo menos, un compromiso con la equidad de la cobertura periodística.

A veces, cualquier tentativa de hacer firme este tipo de compromiso se presenta como un atentado contra la libertad de expresión, que pasa a confundirse con el libre albedrío de los propietarios de las empresas. En realidad, se trata de una medida que tiene como objetivo el que se concrete dicha libertad. Cabe recordar las palabras del juez Byron White, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en 1969, al interpretar la Primera Enmienda: “Lo que son soberanos son los derechos de los espectadores y de los oyentes, no los derechos de los controladores de la radiodifusión”<sup>2</sup>. La libertad de expresión se establece para beneficiar al público, esto es, a los ciudadanos, que han de tener acceso a una gama lo más amplia posible de información.

### Desconcentrar la capacidad de producir información

La adopción de políticas en este sentido supone un paso más allá de la mera imposición de una legislación en la que se preconice la equidad. La respuesta al problema de la concentración de la información resulta similar a la de cualquier otra concentración de poder: se trata de limitarlo a través del propio poder (en el caso brasileño, de la propia información), tal como decían Montesquieu y David Hume en el siglo XVIII. En otras palabras, hay que destruir el monopolio de la información, lo que se conseguirá únicamente mediante una auténtica pluralidad de fuentes - y, mejor todavía, por medio de una disminución del foso que separa a los productores de los consumidores de información.

La respuesta liberal estándar consiste en que este pluralismo ya se obtiene a través del mercado competitivo. Se trata de una falacia evidente; nadie de buena fe ni en conciencia creería que los grandes propietarios, como los Marinho, los Frias, los Mesquita o los Civita, representan a la pluralidad de la sociedad brasileña. En primer lugar, el mercado nunca es tan competitivo: tiende a la concentración, como Marx mostraba ya y como comprobaron las economías capitalistas. Esta ley vale para la comunicación tanto como para otros campos de la industria. En segundo lugar, el mercado homogeneiza, en el ámbito de la comunicación incluso más que en otros, puesto que la búsqueda por los índices de audiencia lleva a repetir fórmulas de éxito - algo que sabe todo y cualquier espectador de la TV gratuita, por su propia experiencia. Finalmente, el mercado excluye. Excluye a todos aquellos que no tienen las condiciones necesarias para entrar o para permanecer en él. Y con ello, en el caso que aquí nos interesa, excluye las alternativas en el juego político, al excluir información, valores y visiones del mundo. En una sola palabra, al construir una hegemonía.

Ya se ha visto antes que la concentración les afecta de forma transversal a los diferentes medios de información. Los nuevos medios, como las publicaciones multimedia, las televisiones de pago o Internet, van por el mismo camino. Aunque sea verdad que vivimos en una era de múltiples fuentes de información, es bastante menos cierto que se obtenga de ellas una multiplicidad de discursos. Este es un dato de extrema gravedad para quienes deseen una ampliación (o una profundización) de la democracia.

2. Apud Timothy Cook - *Governing with the news: the news media as a political institution*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998, p. 179.

La realidad es que el mercado no es capaz de garantizar por sí solo la descentralización de los medios de comunicación, sino que lo que hace es empujarlos en sentido contrario. Sería necesario que hubiera una decisión política, que considerara un estado de cosas semejante como algo incompatible con el ejercicio de la democracia y que determinara medidas de desconcentración. Esto significa, en primer lugar, la pulverización de la propiedad de empresas de comunicación, una medida que aún permanece dentro de la lógica liberal de la competencia mercantil.

Habría que dividir los grandes grupos de los medios y prohibir el control de más de un medio de comunicación por parte de la misma empresa en una misma ciudad, disociando así la producción de la difusión de programas de televisión (esto es, incentivando la labor de las productoras independientes), etc. También sería preciso – en el caso brasileño, en particular – moralizar la concesión de autorizaciones para el buen funcionamiento de las emisoras, eliminando la influencia de los partidos en este proceso e introduciendo un control efectivo, que vincule la permanencia de la concesión al cumplimiento efectivo de las tareas de servicio público en cuanto a la educación, la cultura y la información.

### Disociar la capacidad de producir información y el control del poder económico

Por muy importante que sea, la desconcentración de la propiedad de los medios no evita que los que controlan los medios de comunicación tengan intereses fundamentales en común, derivados de su condición de propietarios privados. La construcción de una pluralidad auténtica ha de suponer el que se desvincule el control de los medios y el poder económico – distribuyendo dicho control entre los diversos grupos sociales, de modo a generar un pluralismo real de contenidos. Sin embargo, el definir cuáles son esos grupos sociales relevantes dista de ser un consenso. Aun así, la apertura de espacios para movimientos sociales y una política de cuotas que beneficie a minorías podrían resultar experiencias interesantes de descentralización del poder de emisión de discursos, que darían lugar a ideas sobre nuevos modelos de gestión de los medios. Pero se trata de propuestas políticamente irreales, que forman parte de un círculo vicioso: la propia concentración de los

medios impide que la necesidad de acabar con ella sea parte integrante de la agenda política.

Pese a ello, existen experiencias positivas que buscan ampliar, para los grupos subalternos, su capacidad de suministrar información – o sea, de disfrutar de la libertad de expresión en cuanto a una libertad positiva. Se trata de instrumentos como el derecho de antena, que reserva tiempo de emisión en los medios de comunicación comerciales para que los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil transmitan sus posturas. O formas de periodismo comunitario, incluidas la radio y la televisión comunitarias. Ninguno de estos dispositivos está libre de defectos, en especial el peligro de ser usados por parte de grupos cerrados. Además, sin haber formas de soporte público, como recursos técnicos y materiales, tales experiencias están casi seguro condenadas a fracasar.

### Controlar la publicidad comercial

Como premisa, es importante reconocer que los efectos de la publicidad comercial en los ámbitos públicos, en los modelos de sociabilidad y en la propia democracia resultan extremadamente relevantes. Una herramienta indispensable para la reproducción del capitalismo actual, al proporcionar la demanda necesaria para la expansión económica que desplaza los problemas y las contradicciones del sistema, la publicidad promueve el consumo como una actividad humana primordial, esto es, el aislamiento en la esfera privada, la pasividad y el individualismo – todos ellos comportamientos contrarios al ejercicio de la ciudadanía y a la participación política. Más que eso, el discurso publicitario tiende a monopolizar los espacios públicos, bien sea garantizando su primacía (pensemos en el estatuto diferenciado de los anuncios “legales” y de los grafiti “vándalos”), o bien imponiéndose como el modelo de enunciación predominante<sup>3</sup>.

Al ser la fuente principal de renta de los medios comerciales, la publicidad permite abaratar los productos, como los periódicos diarios vendidos a un precio ínfimo o la televisión “gratis” (aunque los consumidores paguen de otra forma, puesto que los costos de la propaganda van incluidos en los de los bienes y servicios que compra). Pero somete a

3. Sobre el papel de la publicidad en el capitalismo actual, véase André Gorz - *Métamorphoses du travail: quête du sens. Critique de la raison économique*. París: Galilée, 1998. Para lo relativo a la necesidad imperiosa de expansión económica, István Mészáros - *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Campinas: Editora de la Unicamp, 2002, p. 176. La colonización de los espacios públicos por parte de la publicidad aparece ilustrada en el interesante reportaje de Naomi Klein - *Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido*. Río de Janeiro: Record, 2002.

los medios a su lógica; pasan a tener como objetivo, como dijo cierta vez Régis Debray, venderles un público a los anunciantes. Aun cuando la mítica “muralla china” que separa las redacciones y el sector comercial permanece en pie, la perspectiva de obtener publicidad contamina las decisiones editoriales – es lo que explica que sea más fácil que un periódico mantenga una sección dedicada a los automóviles, por ejemplo, que a la educación o a la salud pública. Por lo que se refiere al entretenimiento, es sabido que las películas y los programas de televisión se adecuan a las expectativas de *merchandising*.

Por los propios fines a los que se destina, el discurso publicitario posee un carácter eminentemente manipulador – en realidad, la propia expresión “propaganda engañosa” es un artefacto ideológico, que elude el hecho de que toda propaganda precisa ser, en alguna medida, engañosa. Para conseguir una adhesión fácil, sin obstáculos, por parte del público, la publicidad tiende a reproducir los prejuicios de este mismo público. Así – y poniendo la propaganda comercial brasileña como ejemplo –, abundan las representaciones estereotipadas de las mujeres, de los ancianos, de los habitantes de las diferentes regiones de Brasil, mientras que otros grupos, como los negros, casi no aparecen. El refuerzo de los prejuicios resulta, a menudo, sutil, por lo que queda fuera del alcance de cualquier reglamentación (y, más todavía, si se le concede a este sector el privilegio de “autorreglamentarse”). Hasta tal punto que, hace cerca de 30 años, un estudio elaborado en Dinamarca sugirió, como única solución posible para ellos, “que se prohíba toda y cualquier representación de los seres humanos en los anuncios”<sup>4</sup>.

La permanencia del discurso publicitario en casi todos los espacios sociales, a pesar de sus conocidos efectos dañinos, indica ya la importancia que posee en el sistema económico vigente. Se pueden considerar las restricciones de la propaganda del tabaco como una victoria de la esfera pública discursiva

contra una industria poderosa, como hacen algunos<sup>5</sup>. Pero se trata de un ejemplo que demuestra, por el contrario, la fuerza de la defensa del “derecho” a la publicidad, que resistió durante décadas y aún lo hace, pese a lo famosos que se han hecho los daños que les causa a los consumidores y el elevado costo social del tabaco. Otro caso importantes se refiere a la publicidad destinada a los niños, que exigiría una severa reglamentación, cuando no una pura y simple prohibición<sup>6</sup>. Subyace a este debate un discurso que considera equivalentes la publicidad y la libertad de expresión, con restricciones a la primera que siempre perjudican a la segunda. Esta es una equivalencia que, en último caso, convierte a la libertad de expresión en algo íntegramente dependiente del poder económico.

En suma, la publicidad, en cuanto principal sustento de los medios, contribuye a entrelazar la producción de información y el poder económico; y, por su influencia sobre el público, incentiva modelos de comportamiento que resultan nefastos por lo que concierne a la participación política democrática. Hace mucho tiempo que se ha liberado de su función original, la de informar al público de la existencia de bienes y servicios, y ha adquirido un carácter manipulador. Si la idea de una sociedad sin publicidad comercial parece demasiado utópica, al menos es posible pensar en regularla, de modo a evitar algunos de sus efectos más perjudiciales y a reducir su influencia sobre los medios de comunicación.

### Generar un sector fuerte e independiente de radiodifusión pública

Un sector de radiodifusión pública fuerte, independiente de las presiones gubernamentales y del mercado, cumple un papel importante, al suministrar un espacio de los medios de comunicación que no está sometido (o, por lo menos, sometido de forma tan directa) a los imperativos del mercado. Pero para ello ha de contar con fuentes claras y seguras de financiación. No puede depender ni de la buena voluntad de los

4. Torben Vestergaard y Kim Schröder - *A linguagem da propaganda*. Sao Paulo: Martins Fontes, 1994, p. 194.

5. Daniela Santiago y Rousiley C. M. Maia - “Entre o mercado e o forum: o debate anti-tabagismo na cena midiática”. *Paper* presentado en el XIV Encuentro Anual de la Compós. Niterói, 2005.

6. En un total de 29 de los textos integrantes de la muestra, se aborda la prohibición o la reglamentación de la publicidad de alguno de los sectores de la economía. La mayor parte de ellos se refiere a las bebidas alcohólicas. Ninguno trata sobre a la propaganda destinada al público infantil. Un factor que complica la situación, en el caso brasileño, consiste en el hecho de que uno de los principales portavoces de los derechos de los niños, en el escenario público, es hoy en día la Fundación Abrinq, vinculada históricamente a un sector - las industrias de juguetes - que no tiene interés en que se trate el problema de la publicidad para los niños.

gobernantes de turno para verse contemplados en los presupuestos del Estado, ni del mercado publicitario. En el primer caso, estaría en manos del poder político; en el otro, del poder económico.

El fortalecimiento del sector público de los medios se opone tanto al modelo de monopolio estatal, que imperó en Europa durante bastante tiempo, como al modelo liberal, que delega toda la responsabilidad en las “fuerzas del mercado”, hegemónico hoy día. El control por parte del Estado lleva, en uno de los extremos, a que el grupo dominante instrumentalice la comunicación; o, al menos, a que se produzca un consorcio entre los grupos que son partes integrantes del *establishment* político. El mercado reduce la información y la cultura a elementos de la disputa por los índices de audiencia (o, mejor aún, por los presupuestos de publicidad), lo que conduce a una estandarización de los contenidos y a una tendencia a tratar al público como consumidores, y no como ciudadanos. En ambos casos, resulta comprometida la pluralidad de voces, esto es, a determinados grupos de la sociedad y a determinadas posturas del espectro político se les niega o se les restringe la posibilidad de difundir su discurso.

Son muchas las alternativas para la financiación de las emisoras públicas. La aceptación de publicidad comercial es la peor de ellas, puesto que tiende a equiparar a las emisoras públicas y las privadas, metiéndolas en la disputa por el público a cualquier precio. La propuesta del cobro de tasas a los propietarios de aparatos de radio y TV (como ocurre, por ejemplo, en Inglaterra, para sustentar a la BBC) parece antipática, visto que se imagina que los medios comerciales son “gratis” – cuando, en realidad, no lo son, ya que todos nosotros pagamos por los anuncios, que encarecen los productos que consumimos en un 10% o incluso más. Pero es posible fijar los ingresos de las emisoras públicas como un porcentaje dado de la recaudación de algún impuesto, o bien cobrarles una tasa sobre sus presupuestos de publicidad a los medios comerciales. Lo importante es generar la independencia de la radiodifusión pública y permitir que se convierta en guardiana de los valores profesionales consubstanciados en las ideas de objetividad periodística y de calidad cultural.

Por otro lado, el peligro radica en que la radiodifusión pública, anclada en su independencia política y financiera, se vea presa a su propia administración – una burocracia autónoma, que no ha de prestarle cuentas ni al público, puesto que no depende de la

audiencia, ni a los representantes democráticamente elegidos. Es necesario buscar mecanismos institucionales que introduzcan algún grado de responsabilidad social, sin comprometer la autonomía de la radiodifusión pública; por ejemplo, con consejos directivos que cuenten con representantes de múltiples grupos sociales.

Tras todo lo expuesto hasta aquí, resulta claro que el modelo más apropiado en la democracia exige una pluralidad de formas de propiedad de los medios – un sector comercial regulado, un sector público fuerte, un sector comunitario apoyado por el Estado. Cada uno de estos sectores representa una forma diferente de producción de información; en todos ellos deben actuar mecanismos que promuevan la pluralidad (la regulación que impide la concentración de la propiedad, el pluralismo “interno” que incentiva el mandamiento profesional de la imparcialidad periodística, la diversidad de grupos sociales a los que se ha de incentivar a que produzcan información); en conjunto, proporcionarían un ambiente informativo más democrático.

### La reducción de la distancia entre los productores y los consumidores de información

Este sexto punto, un paso adelante con relación al tercero (la disociación entre el poder económico y la capacidad de informar), parece todavía más utópico. Sin embargo, ya están disponibles los medios técnicos para ello – como muestran las experiencias pioneras de las radios e incluso de las televisiones comunitarias. Internet permite llegar a soñar con una completa disolución de las fronteras entre quienes producen y quienes consumen la información: todos seríamos reporteros y lectores de un gran periódico virtual. Pero está claro que la tecnología no representa una solución; puede resultar apropiada de muchas y diferentes formas. Bertolt Brecht veía potencialidades emancipadoras en la radio; imaginaba una especie de asamblea popular permanente, con todas las viviendas dotadas de emisoras y receptores. En realidad, la radio se usó de modo a reforzar la pasividad y el estatuto de los consumidores de información. Por lo que parece, este es también el destino que le corresponderá a Internet.

No existen soluciones sencillas para la tarea de crear una comunicación de masas más adecuada a un ambiente democrático. Por un lado, sería necesario invertir la tendencia a la concentración de

los medios, pulverizándolos en unidades menores, más próximas a los consumidores y, en la medida de lo posible, que los implicara también a ellos. Por otro, tal vez fuera preciso romper con un dogma liberal básico - que reconoce solo a individuos en la sociedad - y redistribuir los medios de comunicación entre diferentes grupos representativos. Sea como sea, la cuestión del control de la información no puede seguir permaneciendo fuera de la agenda de aquellos que luchan por sociedades más democráticas e igualitarias.

Se trata de algo que supone el reunir a los nuevos y los antiguos medios de comunicación para generar la producción de información a nivel local - radios y televisiones de corto alcance, redes alternativas de noticias, periódicos murales o de pequeña circulación, con impresión casera. Se trata de empresas relativamente baratas, dada la reciente popularización de equipos como las cámaras de vídeo, los transmisores de radio o las impresoras a láser, pero que dependen de colectividades organizadas (o, por lo menos, de un grupo de activistas), con disposición para invertir en procedimientos que reduzcan la distinción entre los productores y los consumidores de información. (Un aporte de recursos públicos, en cantidades en realidad bastante bajas, permitirá una explosión de experiencias de este tipo.) Existen innumerables iniciativas en este sentido, que no siempre han tenido éxito.

Sufren con la competencia de los grandes medios, que producen una programación más “atractiva”, y cuentan con el peligro permanente de convertirse en una “herramienta” en manos de grupos político-partidarios. La presencia de un profesional (periodista), o de un grupo de ellos, en medio a los aficionados también resulta problemática. Al estar presente, el profesional tiende a acumular poder y a tutelar a los

demás implicados, dada su competencia específica superior. Si está ausente, obliga al grupo, a menudo, a “descubrir la pólvora”. El resultado final termina siendo más tosco y, por lo tanto, menos “legítimo” para un público acostumbrado a los niveles de los grandes medios de comunicación.

Del mismo modo que los foros locales o sectoriales de debate no eliminarían la representación política, el periodismo comunitario tampoco representaría la desaparición de los medios profesionales. Parte de su importancia también radica en el carácter educativo del que están revestidos, lo que permite que se experimenten los mecanismos de producción de las noticias - cuyo desconocimiento se encuentra, en gran medida, en la base del poder simbólico que ejercen los órganos de la prensa.

En suma, la búsqueda de una solución para el desafío de la democratización de la comunicación se posiciona contra el pretenseo realismo conservador de los que cosifican las relaciones sociales actuales, presentándolas como emanaciones de una esencia humana. Pero tampoco se puede ceder al utopismo escapista, ni a la fantasía perezosa de que la tecnología cumplirá el papel de los hombres y de las mujeres, transformando la sociedad. La utilización creativa de medios nuevos y antiguos, la lucha cotidiana por la ampliación del pluralismo de las visiones del mundo transmitidas por parte de los órganos de comunicación y el empeño en la “alfabetización mediática” de la población no van a hacer desaparecer, por sí solos, las desigualdades políticas (ni mucho menos las económicas), ni generan “conquistas” que se establecen de una vez por todas. Pero pueden contribuir al proceso lento, contradictorio y siempre inacabado de la búsqueda de una democracia más digna de llevar este nombre.

\* Luis Felipe Miguel es doctor en Ciencias Sociales y profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia (UnB)

## LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA AGENDA DE LA UNIÓN EUROPEA

*El 31 de enero del 2007, el Consejo de Ministros de Europa - organismo decisorio máximo del Consejo de Europa, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores de todos los Estados miembros de la Unión Europea - hizo pública una Declaración y dos Recomendaciones directamente conectadas con la configuración de las políticas públicas de la comunicación y, por lo tanto, de un marco regulador europeo para este sector.*

*Esta Declaración resalta la necesidad de proteger el papel de los medios de comunicación en las democracias, pero también destaca el contexto de concentración de la propiedad. Las recomendaciones enfatizan la necesidad de promover el pluralismo y la diversidad en los contenidos mediáticos y el papel fundamental de los medios públicos en la sociedad de la información.*

*Ante la relevancia de las decisiones de la Unión Europea para la comunidad internacional y, por añadido, del conocido compromiso de sus Estados miembros con la democracia y la libertad de expresión, entendemos que resulta altamente relevante el reproducir íntegramente los documentos antes mencionados al final de este documento. Hemos mantenido el texto original en inglés, mientras se espera la traducción oficial en español.*

### **Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers,

Reiterating that media freedoms and pluralism are vital for democracy, given their essential role in guaranteeing free expression of opinions and ideas and in contributing to peoples' effective participation in democratic processes;

Recalling the need, in the context of democratic processes, for diverse views to be expressed and presented to the public and for genuine and lively political debate on matters of general interest, helping people to be better or more fully informed in the context of their democratic participation, as well as the crucial role of the media in achieving these aims and in the functioning of a democratic and participatory public sphere;

Recalling, in this context, the Committee of Ministers' Declaration on the freedom of expression and information of April 1982, its Recommendation No. R (99) 15 on measures concerning media coverage of election campaigns and its Declaration on freedom of political debate in the media of February 2004;



▼

Noting that globalisation and concentration leading to the growth of multinational, including European, media and communications groups are fundamentally changing the media landscape and bringing about opportunities in respect, for example, of market efficiency, diversification of offer and consumer-tailored content, but also the ability to support media outlets which do not turn a profit, finance start-up costs of new media outlets and create jobs;

Noting, however, that these changes also pose challenges in particular as regards preserving diversity of media outlets in small markets, but also in respect of the existence of a multiplicity of channels for the expression of plurality of ideas and opinions and to the existence of adequate spaces for public debate in the context of democratic processes;

Aware, in this context, that a plethora of media outlets in a situation of strong media concentration does not by itself guarantee a diversity of sources of information or that various ideas or opinions can be expressed and presented to the public;

Concerned that media concentration can place a single or a few media owners or groups in a position of considerable power to separately or jointly set the agenda of public debate and significantly influence or shape public opinion, and thus also exert influence on the government and other state bodies and agencies;

Conscious that the above-mentioned position of power could potentially be misused to the detriment of political pluralism or the overall democratic process;

Aware also that the concentration of media ownership can entail conflicts of interest, which could compromise editorial independence and the media's important role as public watchdog, and noting the importance of editorial statutes in this respect;

Concerned that policies designed to promote solely the competitiveness of media systems and market efficiency, tending to reduce ownership-related restrictions, can ultimately be detrimental to the common interest if, as a result, there are no longer sufficient independent and autonomous channels capable of presenting a plurality of ideas and opinions to the public, in order to ensure the existence of adequate space for public debate on matters of general interest;

Mindful of the necessity to preserve those channels and a pluralistic public sphere, in the interest of democracy and democratic processes;

Conscious of the opportunities offered by the development of new communication services and of phenomena such as multimedia, alternative media, community media and consumer-generated content on the Internet, but aware also that their opinion-shaping impact is often dependent upon their content being carried in or reported by mainstream media;

Recalling also the Committee of Ministers' Declaration on human rights and the rule of law in the Information Society of May 2005, which notes that information and communication technologies provide unprecedented opportunities for all to enjoy freedom of expression, but also pose many serious challenges to that freedom, such as state and private censorship;

Noting that it emerges from Article 10 of the European Convention on Human Rights and the relevant case law of the European Court of Human Rights that, as ultimate guarantors of pluralism, states should take positive measures to safeguard and promote a pluralist media landscape to serve democratic society;

Acknowledging, in this respect, that most democratic societies, which are based on the rule of law, have adopted measures to sustain, promote and protect media pluralism, including through ma-

▼

market regulation comprising competition law and, where appropriate, sector-specific rules taking into account democratic principles and values;

Recalling also the Committee of Ministers' Recommendations No. R (94) 13 on measures to promote media transparency, No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism, No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, and its Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in member states of 27 September 2006,

Alerts member states to the risk of misuse of the power of the media in a situation of strong concentration of the media and new communication services, and its potential consequences for political pluralism and for democratic processes and, in this context:

- I. Underlines the desirability for effective and manifest separation between the exercise of control of media and decision making as regards media content and the exercise of political authority or influence;
- II. Draws attention to the necessity of having regulatory measures in place with a view to guaranteeing full transparency of media ownership and adopting, if appropriate and having regard to the characteristics of each media market, with a view to preventing such a level of media concentration as could pose a risk to democracy or the role of the media in democratic processes;
- III. Highlights the usefulness of regulatory and/or co-regulatory mechanisms for monitoring media markets and media concentration which, inter alia, permit the competent authorities to keep abreast of developments and to assess risks, and which could permit them to identify suitable preventive or remedial action;
- IV. Stresses that adequately equipped and financed public service media, in particular public service broadcasting, enjoying genuine editorial independence and institutional autonomy, can contribute to counterbalancing the risk of misuse of the power of the media in a situation of strong media concentration;
- V. Stresses that policies designed to encourage the development of not-for-profit media can be another way to promote a diversity of autonomous channels for the dissemination of information and expression of opinion, especially for and by social groups on which mainstream media rarely concentrate.

### **Recommendation of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members for the purpose of safeguarding and promoting the ideals and principles which are their common heritage and fostering economic and social development;

▼

Recalling Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5), which guarantees freedom of expression and freedom to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers;

Recalling its Declaration on the freedom of expression and information, adopted on 29 April 1982, which stresses that a free flow and wide circulation of information of all kinds across frontiers is an important factor for international understanding, for bringing peoples together and for the mutual enrichment of cultures;

Recalling its Recommendation on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector and its Explanatory Memorandum, which stress the importance of the political, financial and operational independence of broadcasting regulators;

Recalling the opportunities provided by digital technologies as well as the potential risks related to them in modern society as stated in its Recommendation on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting;

Recalling its Recommendation No. R (99) 1 on measures to promote media pluralism and its Recommendation No. R (94) 13 on measures to promote media transparency, the provisions of which should jointly apply to all media;

Noting that, since the adoption of Recommendations No. R (99) 1 and No. R (94) 13, important technological developments have taken place, which make a revision of these texts necessary in order to adapt them to the current situation of the media sector in Europe;

Having regard to its Declaration on cultural diversity, adopted on 7 December 2000, and to the provisions on media pluralism contained in the European Convention on Transfrontier Television (ETS No. 132);

Bearing in mind the provisions of the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions, adopted on 20 October 2005, which proclaim the sovereign right of states to formulate and implement their cultural policies and to adopt measures to protect and promote intercultural dialogue and the diversity of cultural expressions, in particular, measures aimed at enhancing the diversity of the media including through public service broadcasting;

Reaffirming that media pluralism and diversity of media content are essential for the functioning of a democratic society and are the corollaries of the fundamental right to freedom of expression and information as guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Considering that the demands which result from Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms will be fully satisfied only if each person is given the possibility to form his or her own opinion from diverse sources of information;

Recognising the crucial contribution of the media in fostering public debate, political pluralism and awareness of diverse opinions, notably by providing different groups in society – including cultural, linguistic, ethnic, religious or other minorities – with an opportunity to receive and impart information, to express themselves and to exchange ideas;

Recalling the importance of transparency of media ownership so as to ensure that the authorities in charge of the implementation of regulations concerning media pluralism can take informed decisions, and that the public can make its own analysis of the information, ideas and opinions expressed by the media;

▼

Reaffirming that, in order to protect and actively promote the pluralistic expressions of ideas and opinions as well as cultural diversity, member states should adapt the existing regulatory frameworks, particularly with regard to media ownership, and adopt any regulatory and financial measures called for in order to guarantee media transparency and structural pluralism as well as diversity of the content distributed;

Recalling that the efforts expected from all member states in this field should take into account the necessary editorial independence of newsrooms, the stakes, risks and opportunities inherent to the development of new means of communication, as well as the specific situation of each of the audiovisual and written media that these measures affect, whether it be print and on-line press services, or radio and television services, whichever platforms are used for the transmission;

Bearing in mind that national media policy may also be oriented to preserve the competitiveness of domestic media companies in the context of the globalisation of markets and that the transnational media concentration phenomena can have a negative impact on diversity of content;

Recommends that governments of member states:

- i. consider including in national law or practice the measures set out below;
- ii. evaluate at national level, on a regular basis, the effectiveness of existing measures to promote media pluralism and content diversity, and examine the possible need to revise them in the light of economic, technological and social developments on the media;
- iii. exchange information about the structure of media, domestic law and studies regarding concentration and media diversity.

### **Recommended measures**

#### **I. Measures promoting structural pluralism of the media**

##### *1. General principle*

- 1.1. Member states should seek to ensure that a sufficient variety of media outlets provided by a range of different owners, both private and public, is available to the public, taking into account the characteristics of the media market, notably the specific commercial and competition aspects.
- 1.2. Where the application of general competition rules in the media sector and access regulation are not sufficient to guarantee the observance of the demands concerning cultural diversity and the pluralistic expressions of ideas and opinions, member states should adopt specific measures.
- 1.3. Member states should in particular envisage adapting their regulatory framework to economic, technological and social developments taking into account, in particular, the convergence and the digital transition and therefore include in it all the elements of media production and distribution.
- 1.4. When adapting their regulatory framework, member states should pay particular attention to the need for effective and manifest separation between the exercise of political authority or influence and control of the media or decision making as regards media content.

▼

## 2. *Ownership regulation*

- 2.1. Member states should consider the adoption of rules aimed at limiting the influence which a single person, company or group may have in one or more media sectors as well as ensuring a sufficient number of diverse media outlets.
- 2.2. These rules should be adapted to the size and the specific characteristics of the national, regional or local audiovisual media and/or text-based media market to which they would be applicable.
- 2.3. These rules may include introducing thresholds based on objective and realist criteria, such as the audience share, circulation, turnover/revenue, the share capital or voting rights.
- 2.4. These rules should make it possible to take into account the horizontal integration phenomena, understood as mergers in the same branch of activity – in this case mono-media and multi-media concentrations –, as well as vertical integration phenomena, that is, the control by a single person, company or group of some of the key elements of production, distribution and related activities such as advertisement or telecommunications.
- 2.5. Furthermore, member states should review on a regular basis the established thresholds in the light of ongoing technological, economic and social developments in order not to hinder innovations in the media field.
- 2.6. Whether they are, or are not, specific to the audiovisual and written media, the authorities responsible for the application of these rules should be vested with the powers required to accomplish their mission, in particular, the power to refuse an authorisation or a license request and the power to act against concentration operations of all forms, notably to divest existing media properties where unacceptable levels of concentration are reached and/or where media pluralism is threatened. Their competences could therefore include the power to require commitments of a structural nature or with regard to conduct from participants in such operations and the capacity to impose sanctions, if need be.

## 3. *Public service media*

- 3.1. Member states should ensure that existing public service media organisations occupy a visible place in the new media landscape. They should allow public service media organisations to develop in order to make their content accessible on a variety of platforms, notably in order to ensure the provision of high-quality and innovative content in the digital environment and to develop a whole range of new services including interactive facilities.
  - 3.2. Member states should encourage public service media to play an active role in promoting social cohesion and integrating all communities, social groups and generations, including minority groups, young people, the elderly, underprivileged and disadvantaged social categories, disabled persons, etc., while respecting their different identities and needs. In this context, attention should be paid to the content created by and for such groups, and to their access to, and presence and portrayal in, public service media. Due attention should also be paid to gender equality issues.
  - 3.3. Member states should invite public service media organisations to envisage the introduction of forms of consultation with the public, which may include the creation of advisory structures, where appropriate reflecting the public in its diversity, so as to reflect in their programming policy the wishes and requirements of the public.
  - 3.4. Member states should adopt the mechanisms needed to guarantee the independence of
- ▼

public service media organisations vital for the safeguard of their editorial independence and for their protection from control by one or more political or social groups. These mechanisms should be established in co-operation with civil society.

- 3.5. Member states should define ways of ensuring appropriate and secure funding of public service media from a variety of sources – which may include licence fees, public funding, commercial revenues and/or individual payment – necessary for the discharge of their democratic, social and cultural functions.

#### 4. *Other media contributing to pluralism and diversity*

Member states should encourage the development of other media capable of making a contribution to pluralism and diversity and providing a space for dialogue. These media could, for example, take the form of community, local, minority or social media. The content of such media can be created mainly, but not exclusively, by and for certain groups in society, can provide a response to their specific needs or demands, and can serve as a factor of social cohesion and integration. The means of distribution, which may include digital technologies, should be adapted to the habits and needs of the public for whom these media are intended.

#### 5. *Access regulation and interoperability*

- 5.1. Member states should ensure that content providers have fair access to electronic communication networks.
- 5.2. In order to promote the development of new means of communication and new platforms and reduce the risk of bottlenecks that block the availability of a broad variety of media content, member states should encourage a greater interoperability of software and equipment, as well as the use of open standards by the manufacturers of software and equipment and by the operators of the media and the electronic communications sectors.
- 5.3. This result should be obtained by means of improved co-operation between all interested parties, supported, if necessary and with the aim of not hindering innovation, by the relevant authorities.
- 5.4. Member states should ensure that their regulatory bodies and other relevant authorities have the necessary skills in order to assess how economic and technical developments will affect the structure of the media and their ability to perform their cultural role.

#### 6. *Other support measures*

- 6.1. Member states should take any financial and regulatory measures necessary to protect and promote structural pluralism of audiovisual and print media.
- 6.2. These measures may include support and encouragement aimed at facilitating the digital switchover for traditional broadcast media, and, where appropriate, the digital transition for print media.

## II. **Measures promoting content diversity**

### 1. *General principle*

Pluralism of information and diversity of media content will not be automatically guaranteed by the multiplication of the means of communication offered to the public. Therefore, member states should define and implement an active policy in this field, including mo-

monitoring procedures, and adopt any necessary measures in order to ensure that a sufficient variety of information, opinions and programmes is disseminated by the media and is available to the public.

## 2. *Promotion of a wider democratic participation and internal diversity*

- 2.1. Member states should, while respecting the principle of editorial independence, encourage the media to supply the public with a diversity of media content capable of promoting a critical debate and a wider democratic participation of persons belonging to all communities and generations.
- 2.2. Member states should, in particular, encourage the media to contribute to intercultural and inter-religious dialogue, so as to promote mutual respect and tolerance and to prevent potential conflicts through discussions.

To this end, member states should:

on the one hand, encourage the media to adopt or strengthen a voluntary policy promoting minorities in their internal organisation in all its branches, in order to reflect society's diverse composition and reinforce social cohesion;

on the other hand, in order to take into account the emergence of new means of communication resulting from dynamic technological changes, consider taking actions in order to promote digital media literacy and to bridge the so-called "digital divide".

## 3. *Allocation of broadcasting licences and must carry/must offer rules*

- 3.1. Member states should consider introducing measures to promote and to monitor the production and provision of diverse content by media organisations. In respect of the broadcasting sector, such measures could be to require in broadcasting licences that a certain volume of original programmes, in particular as regards news and current affairs, is produced or commissioned by broadcasters.
- 3.2. Member states should consider the introduction of rules aimed at preserving a pluralistic local media landscape, ensuring in particular that syndication, understood as the centralised provision of programmes and related services, does not endanger pluralism.
- 3.3. Member states should envisage, where necessary, adopting must carry rules for other distribution means and delivery platforms than cable networks. Moreover, in the light of the digitisation process - especially the increased capacity of networks and proliferation of different networks - member states should periodically review their must carry rules in order to ensure that they continue to meet well-defined general interest objectives. Member states should explore the relevance of a must offer obligation in parallel to the must carry rules so as to encourage public service media and principal commercial media companies to make their channels available to network operators that wish to carry them. Any resulting measures should take into account copyright obligations.

## 4. *Support measures*

- 4.1. Support measures for the creation, production and distribution of audiovisual, written and all types of media contents which make a valuable contribution to media diversity should be considered. Such measures could also serve to protect and promote the diversity of the sources of information, such as independent news agencies and investigative journalism. Support measures for media entities printing or broadcasting in a minority language should also be considered.

4.2. Without neglecting competition considerations, any of the above support measures should be granted on the basis of objective and non-partisan criteria, within the framework of transparent procedures and subject to independent control. The conditions for granting support should be reconsidered periodically to avoid accidental encouragement for any media concentration process or the undue enrichment of enterprises benefiting from support.

#### 5. *Raising awareness of the role of medias*

5.1. Member states should support the training of media professionals, including on-going training, and encourage such training to address the role that media professionals can play in favour of diversity. Society at large should be made aware of this role.

5.2. Diversity could be included as an objective in the charters of media organisations and in codes of ethics adopted by media professionals.

### III. Media transparency

1. Member states should ensure that the public have access to the following types of information on existing media outlets:

- information concerning the persons or bodies participating in the structure of the media and on the nature and the extent of the respective participation of these persons or bodies in the structure concerned and, where possible, the ultimate beneficiaries of this participation;
- information on the nature and the extent of the interests held by the above persons and bodies in other media or in media enterprises, even in other economic sectors;
- information on other persons or bodies likely to exercise a significant influence on the programming policy or editorial policy;
- information regarding the support measures granted to the media;
- information on the procedure applied in respect of the right of reply and complaint.

2. Member states should prompt the media to take any measures which could allow the public to make its own analysis of information, ideas and opinions expressed in the media.

### IV. Scientific research

1. Member states should support scientific research and study in the field of media concentration and pluralism and promote public debate on these matters. Particular attention could be paid to the effect of media concentration on diversity of media content, on the balance between entertainment programmes, and information and programmes fostering the public debate, on the one hand, and on the contribution of the media to intercultural dialogue on the other.

2. Member states should support international research efforts focused on transnational media concentration and its impact on different aspects of media pluralism.



## Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society

*(Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles that are their common heritage;

Recalling the commitment of member states to the fundamental right to freedom of expression and information, as guaranteed by Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms;

Recalling the importance for democratic societies of a wide variety of independent and autonomous media, able to reflect the diversity of ideas and opinions, and that new information and communication techniques and services must be effectively used to broaden the scope of freedom of expression, as stated in its Declaration on the freedom of expression and information (April 1982);

Bearing in mind Resolution No. 1 on the future of public service broadcasting adopted at the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague, December 1994);

Recalling its Recommendation No. R (96) 10 on the guarantee of the independence of public service broadcasting and its Recommendation **Rec(2003)9** on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting, as well as its Declaration on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states (September 2006);

Recalling Recommendation 1641 (2004) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on public service broadcasting, calling for the adoption of a new major policy document on public service broadcasting taking stock of recent technological developments, as well as the report on public service broadcasting by the Parliamentary Assembly's Committee on Culture, Science and Education (Doc. 10029, January 2004), noting the need for the evolution and modernisation of this sector, and the positive reply of the Committee of Ministers to this recommendation;

Bearing in mind the political documents adopted at the 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy (Kyiv, March 2005) and, more particularly, the objective set out in the Action Plan to examine how the public service remit should, as appropriate, be developed and adapted by member states to suit the new digital environment;

Recalling the UNESCO Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions (October 2005), which attaches considerable importance to, *inter alia*, the creation of conditions conducive to diversity of the media including through public service broadcasting;

Conscious of the need to safeguard the fundamental objectives of the public interest in the information society, including freedom of expression and access to information, media pluralism, cultural diversity, and the protection of minors and human dignity, in conformity with the Council of Europe standards and norms;

Underlining the specific role of public service broadcasting, which is to promote the values of democratic societies, in particular respect for human rights, cultures and political pluralism; and with regard to its goal of offering a wide choice of programmes and services to all sectors of the public, promoting social cohesion, cultural diversity and pluralist communication accessible to everyone;

Mindful of the fact that growing competition in broadcasting makes it more difficult for many commercial broadcasters to maintain the public value of their programming, especially in their free-to-air services;

Conscious of the fact that globalisation and international integration, as well as the growing horizontal and vertical concentration of privately-owned media at the national and international levels, have far-reaching effects for states and their media systems;

Noting that in the information society, the public, and especially the younger generations, more and more often turn to the new communication services for content and for the satisfaction of their communication needs, at the expense of traditional media;

Convinced therefore that the public service remit is all the more relevant in the information society and that it can be discharged by public service organisations via diverse platforms and an offer of various services, resulting in the emergence of public service media, which, for the purpose of this recommendation, does not include print media;

Recognising the continued full legitimacy and the specific objectives of public service media in the information society;

Persuaded that, while paying attention to market and competition questions, the common interest requires that public service media be provided with adequate funds for the fulfilment of the public service remit as conferred on them;

Recognising the right of member states to define the remits of individual public service media in accordance with their own national circumstances;

Acknowledging that the remits of individual public service media may vary within each member state, and that these remits may not necessarily include all the principles set out in this recommendation,

Recommends that the governments of member states:

- i. guarantee the fundamental role of the public service media in the new digital environment, setting a clear remit for public service media, and enabling them to use new technical means to better fulfil this remit and adapt to rapid changes in the current media and technological landscape, and to changes in the viewing and listening patterns and expectations of the audience;
- ii. include, where they have not already done so, provisions in their legislation/regulations specific to the remit of public service media, covering in particular the new communication services, thereby enabling public service media to make full use of their potential and especially to promote broader democratic, social and cultural participation, inter alia, with the help of new interactive technologies;
- iii. guarantee public service media, via a secure and appropriate financing and organisational framework, the conditions required to carry out the function entrusted to them by member states in the new digital environment, in a transparent and accountable manner;
- iv. enable public service media to respond fully and effectively to the challenges of the information society, respecting the public/private dual structure of the European electronic media landscape and paying attention to market and competition questions;
- v. ensure that universal access to public service media is offered to all individuals and social groups, including minority and disadvantaged groups, through a range of technological means;

- vi. disseminate widely this recommendation and, in particular, bring to the attention of public authorities, public service media, professional groups and the public at large, the guiding principles set out below, and ensure that the necessary conditions are in place for these principles to be put into practice.

### ***Guiding principles concerning the remit of public service media in the information society***

#### **I. The public service remit: maintaining the key elements**

1. Member states have the competence to define and assign a public service remit to one or more specific media organisations, in the public and/or private sector, maintaining the key elements underpinning the traditional public service remit, while adjusting it to new circumstances. This remit should be performed with the use of state-of-the-art technology appropriate for the purpose. These elements have been referred to on several occasions in Council of Europe documents, which have defined public service broadcasting as, amongst other things:

- a) a reference point for all members of the public, offering universal access;
- b) a factor for social cohesion and integration of all individuals, groups and communities;
- c) a source of impartial and independent information and comment, and of innovatory and varied content which complies with high ethical and quality standards;
- d) a forum for pluralistic public discussion and a means of promoting broader democratic participation of individuals;
- e) an active contributor to audiovisual creation and production and greater appreciation and dissemination of the diversity of national and European cultural heritage.

2. In the information society, relying heavily on digital technologies, where the means of content distribution have diversified beyond traditional broadcasting, member states should ensure that the public service remit is extended to cover provision of appropriate content also via new communication platforms.

#### **II. Adapting the public service remit to the information society**

##### ***a. A reference point for all members of the public, with universal access offered***

3. Public service media should offer news, information, educational, cultural, sports and entertainment programmes and content aimed at the various categories of the public and which, taken as a whole, constitute an added public value compared to those of other broadcasters and content providers.

4. The principle of universality, which is fundamental to public service media, should be addressed having regard to technical, social and content aspects. Member states should, in particular, ensure that public service media can be present on significant platforms and have the necessary resources for this purpose.

5. In view of changing user habits, public service media should be able to offer both generalist and specialised contents and services, as well as personalised interactive and on-demand services. They should address all generations, but especially involve the younger generation in active forms of communication, encouraging the provision of user-generated content and establishing other participatory schemes.

6. Member states should see to it that the goals and means for achievement of these goals by public

service media are clearly defined, in particular regarding the use of thematic services and new communication services. This may include regular evaluation and review of such activities by the relevant bodies, so as to ensure that all groups in the audience are adequately served.

***b. A factor for social cohesion and integration of all individuals, groups and communities***

7. Public service media should be adapted to the new digital environment to enable them to fulfil their remit in promoting social cohesion at local, regional, national and international levels, and to foster a sense of co-responsibility of the public for the achievement of this objective.

8. Public service media should integrate all communities, social groups and generations, including minority groups, young people, old persons, the most disadvantaged social categories, persons with disabilities, while respecting their different identities and needs. In this context, attention should be paid to the content created by and for such groups, and to their access to, and presence and portrayal in, public service media. Due attention should be also paid to gender equality issues.

9. Public service media should act as a trusted guide of society, bringing concretely useful knowledge into the life of individuals and of different communities in society. In this context, they should pay particular attention to the needs of minority groups and underprivileged and disadvantaged social categories. This role of filling a gap in the market, which is an important part of the traditional public service media remit, should be maintained in the new digital environment.

10. In an era of globalisation, migration and integration at European and international levels, the public service media should promote better understanding among peoples and contribute to intercultural and inter-religious dialogue.

11. Public service media should promote digital inclusion and efforts to bridge the digital divide by, inter alia, enhancing the accessibility of programmes and services on new platforms.

***c. A source of impartial and independent information and comment, and of innovatory and varied content which complies with high ethical and quality standards***

12. Member states should ensure that public service media constitute a space of credibility and reliability among a profusion of digital media, fulfilling their role as an impartial and independent source of information, opinion and comment, and of a wide range of programming and services, satisfying high ethical and quality standards.

13. When assigning the public service remit, member states should take account of the public service media's role in bridging fragmentation, reducing social and political alienation and promoting the development of civil society. A requirement for this is the independent and impartial news and current affairs content, which should be provided on both traditional programmes and new communication services.

***d. A forum for public discussion and a means of promoting broader democratic participation of individuals***

14. Public service media should play an important role in promoting broader democratic debate and participation, with the assistance, among other things, of new interactive technologies, offering the public greater involvement in the democratic process. Public service media should fulfil a vital role in educating active and responsible citizens, providing not only quality content but also a forum for public debate, open to diverse ideas and convictions in society, and a platform for disseminating democratic values.

15. Public service media should provide adequate information about the democratic system and

democratic procedures, and should encourage participation not only in elections but also in decision-making processes and public life in general. Accordingly, one of the public service media's roles should be to foster citizens' interest in public affairs and encourage them to play a more active part.

16. Public service media should also actively promote a culture of tolerance and mutual understanding by using new digital and online technologies.

17. Public service media should play a leading role in public scrutiny of national governments and international governmental organisations, enhancing their transparency, accountability to the public and legitimacy, helping eliminate any democratic deficit, and contributing to the development of a European public sphere.

18. Public service media should enhance their dialogue with, and accountability to, the general public, also with the help of new interactive services.

***e. An active contributor to audiovisual creation and production and to a greater appreciation and dissemination of the diversity of national and European cultural heritage***

19. Public service media should play a particular role in the promotion of cultural diversity and identity, including through new communication services and platforms. To this end, public service media should continue to invest in new, original content production, made in formats suitable for the new communication services. They should support the creation and production of domestic audiovisual works reflecting as well local and regional characteristics.

20. Public service media should stimulate creativity and reflect the diversity of cultural activities, through their cultural programmes, in fields such as music, arts and theatre, and they should, where appropriate, support cultural events and performances.

21. Public service media should continue to play a central role in education, media literacy and life-long learning, and should actively contribute to the formation of knowledge-based society. Public service media should pursue this task, taking full advantage of the new opportunities and including all social groups and generations.

22. Public service media should play a particular role in preservation of cultural heritage. They should rely on and develop their archives, which should be digitised, thus being preserved for future generations. In order to be accessible to a broader audience, the audiovisual archives should, where appropriate and feasible, be accessible online. Member states should consider possible options to facilitate the accomplishment of such projects.

23. In their programming and content, public service media should reflect the increasingly multi-ethnic and multicultural societies in which they operate, protecting the cultural heritage of different minorities and communities, providing possibilities for cultural expression and exchange, and promoting closer integration, without obliterating cultural diversity at the national level.

24. Public service media should promote respect for cultural diversity, while simultaneously introducing the audience to the cultures of other peoples around the world.

**III. The appropriate conditions required to fulfil the public service remit in the information society**

25. Member states should ensure that the specific legal, technical, financial and organisational conditions required to fulfil the public service remit continue to apply in, and are adapted to, the new digital environment. Taking into account the challenges of the information society, member states should be free to organise their own national systems of public service media, suited to the rapidly changing technological and social realities, while at the same time remaining faithful to the fundamental principles of public service.



### ***a. Legal conditions***

26. Member states should establish a clear legal framework for the development of public service media and the fulfilment of their remit. They should incorporate into their legislation provisions enabling public service media to exercise, as effectively as possible, their specific function in the information society and, in particular, allowing them to develop new communication services.

27. To reconcile the need for a clear definition of the remit with the need to respect editorial independence and programme autonomy and to allow for flexibility to adapt public service activities rapidly to new developments, member states should find appropriate solutions, involving, if needed, the public service media, in line with their legal traditions.

### ***b. Technical conditions***

28. Member states should ensure that public service media have the necessary technical resources to fulfil their function in the information society. Developing a range of new services would enable them to reach more households, to produce more quality contents, responding to the expectations of the public, and to keep pace with developments in the digital environment. Public service media should play an active role in the technological innovation of the electronic media, as well as in the digital switchover.

### ***c. Financial conditions***

29. Member states should secure adequate financing for public service media, enabling them to fulfil their role in the information society, as defined in their remit. Traditional funding models relying on sources such as licence fees, the state budget and advertising remain valid under the new conditions.

30. Taking into account the developments of the new digital technology, member states may consider complementary funding solutions paying due attention to market and competition questions. In particular, in the case of new personalised services, member states may consider allowing public service media to collect remunerations. Member states may also take advantage of public and community initiatives for the creation and financing of new types of public service media. However, none of these solutions should endanger the principle of universality of public service media or lead to discrimination between different groups of society. When developing new funding systems, member states should pay due attention to the nature of the content provided in the interest of the public and in the common interest.

### ***d. Organisational conditions***

31. Member states should establish the organisational conditions for public service media that provide the most appropriate background for the delivery of the public service remit in the digital environment. In doing so they should pay due attention to the guarantee of the editorial independence and institutional autonomy of public service media and the particularities of their national media systems, as well as organisational changes needed to take advantage of new production and distribution methods in the digital environment.

32. Member states should ensure that public service media organisations have the capacity and critical mass to operate successfully in the new digital environment, fulfil an extended public service remit and maintain their position in a highly concentrated market.

33. In organising the delivery of the public service remit, member states should make sure that public service media can, as necessary, engage in co-operation with other economic actors, such as commercial media, rights holders, producers of audiovisual content, platform operators and distributors of audiovisual content.

## BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TV POR ASSINATURA – Mídia fatos: tv por assinatura 2005/2006. (<http://www.abta.org.br/site/content/midia/images/MidiaFatos2005-2006-Port-English.pdf>). Acesso em 17/05/2006.
- AFFINI, Marcelo – “Investimentos aumentam 3,4%”, in: *Meio & mensagem*, 10/03/2003. (<http://www.abap.com.br/noticias/investimentosaumentam2002.doc>). Acesso em 17/01/2007.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA - Facing the challenge: children's rights and human development in Latin American news media. Brasília: Andi, 2006.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA – Políticas públicas de comunicação: oportunidade de diálogo e contribuição. Brasília: mimeo, 2006.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA e INSTITUTO AYRTON SENNA – Imprensa, infância e desenvolvimento humano: uma retrospectiva de sete anos de análise de mídia. Brasília: Andi, Instituto Ayrton Senna, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JORNAIS. Jornais brasileiros em 2005. (<http://www.anj.org.br/?q=node/13>). Acesso em 17/05/2006.
- ALENCAR, Railssa P. – “Políticas públicas e o jornalismo para o desenvolvimento humano”. São Paulo: mimeo, 2004.
- ARENDT, Hannah – A condição humana. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- BARBER, Benjamin R. – Strong democracy: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 1984.
- BAGDIKIAN, Ben – The media monopoly. Boston: Beacon Press, 1997.
- BANDEIRA, Moniz – Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização: presença dos EUA no Brasil. São Paulo: Ed. Senac, 1998.
- BAYMA, Israel F.C. – “A concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil”, in: *Revista Electrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*, 2001, p. 140-172
- \_\_\_\_\_ – “Financiamento eleitoral pelo setor de comunicação nas eleições de 1998, 2000, 2002 e 2004: uma contribuição ao estudo do fenômeno do clientelismo político nos meios de comunicação no Brasil”, in: *Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*. Brasília: Intercom, 2006.
- BISHOP, R. – “News media, heal thyselfes: sourcing patterns in news stories about news media performance”, in: *Journal of Communication Inquiry*. N. 25, 2001, pp. 22-37.
- BOURDIEU, Pierre – *La distinction: critique sociale du jugement*. Paris: Minuit, 1979.
- \_\_\_\_\_ – *Le sens pratique*. Paris: Minuit, 1980.
- \_\_\_\_\_ – *Sur la télévision, suivi de l'emprise du journalisme*. Paris: Liber, 1996.
- \_\_\_\_\_ – *Sobre a televisão*. Trad. Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- BOURDIEU, Pierre e PASSERON, Jean-Claude – *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minuit, 1970.
- BRITTOS, Valério – “A televisão no Brasil, hoje: a multiplicidade da oferta”, in: *Comunicação & Sociedade*. N. 31. (1º Semestre de 1999). São Bernardo do Campo, pp. 9-34.

- BURKE, Peter – Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- CALABRESE, Andrew – “Toward a political economy of culture”, in: CALABRESE, Andrew e SPARKS, Collin (Orgs.) – Toward a political economy of culture: capitalism and communication in the twenty-first century. Londres: Rowan & Littlefield, 2003, p. 4.
- CANELA, Guilherme – “Cobrindo políticas públicas sociais”, in: “Anais do XVI Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Rio de Janeiro: UFF, 2005.
- CANELA, Guilherme (coord.) – Empresas e imprensa: pauta de responsabilidade. São Paulo: Andi, Instituto Ethos, 2006.
- CAPPARELLI, Sérgio – Ditaduras e indústrias culturais: no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1989.
- CAPPARELLI, Sérgio e LIMA, Venício – Comunicação & televisão: os desafios da pós-globalização. São Paulo: Hacker Editores, 2004.
- CAPPARELLI, Sérgio; RAMOS, Murilo César e SANTOS, Suzy dos – “As mudanças nas teles e tevês na Argentina e no Brasil: um efeito Orloff nas comunicações?”, in: Anais do VII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Comunicação. São Paulo: GT Comunicação e Sociedade Tecnológica, 1998.
- CAPPARELLI, Sérgio e SANTOS, Suzy – “Coronéis eletrônicos, voto e censura prospectiva”, in: Revista Cultura Vozes. V. 96. N. 4. Petrópolis: 2002, pp. 14-24.
- CARONE, Edgard – A Primeira República (1989-1930): texto e contexto. 2 ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CARVALHO, José Murilo de – “As metamorfoses do coronel”, in: Jornal do Brasil. Rio de Janeiro: 06/05/2001. ([http://www.ppphis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho\\_metamorfoses\\_coronel.pdf](http://www.ppphis.ifcs.ufrj.br/media/carvalho_metamorfoses_coronel.pdf)) Acesso em 27/02/2007.
- \_\_\_\_\_ – “In memoriam: Victor Nunes Leal (1914-1985)”, in: Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, pp. 381-383.
- \_\_\_\_\_ – “Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual”, in: Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 130-155.
- CASTELLS, Manuel – The rise of the network society. Oxford: Blackwell, 2000.
- CAVALCANTI FILHO, J.P. - “E Lord Jones morreu: discurso por controles democráticos ao poder dos meios de comunicação”, in: CAVALCANTI FILHO, J. P. (org.) - Informação e poder. Recife, Rio de Janeiro: Fundação de Cultura da Cidade de Recife, Record, 1994, pp. 27-63.
- COHEN, Joshua – “Deliberation and democratic legitimacy”, in: BOHMAN, James e William REHG (Eds.) – Deliberative democracy. Cambridge: MIT Press, 1997, pp. 67-86.
- COOK, Timothy – Governing with the news: the news media as a political institution. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- CUNHA, Paulo José – “Televisão e poder no Brasil”, in: MOTTA, Luiz Gonzaga (Org.) – Imprensa e poder. Brasília: UnB/Imprensa Oficial de SP, 2002, pp. 217-224.
- CURRAN, James – “Rethinking the media as a public sphere”, in: DAHLGREN, Peter e SPARKS, Colin (Eds.) – Communication and citizenship. Londres. Routledge, pp. 27-57.
- DAHL, Robert A. – A preface to democratic theory. Chicago : The University of Chicago Press, 1956.
- \_\_\_\_\_ – Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.



- DAHRENDORF, R. – “La desreglamentación y la intervención del Estado”, in: *Perfiles Liberales*. N. 21(5). Bogotá, pp. 4-8.
- DJANKOV, Simeon; MCLIESH, Caralee; NENOVA, Tatiana e SHLEIFER, Andrei. “Who owns the media?”, in: *World Development Report 2001*. World Bank e Harvard University: Institutions for Markets, junho de 2001.
- DOMINICH, Joseph R.; SHERMAN, Barry L. e COPELAND, Gary A. – *Broadcasting, cable and beyond*. New York: McGraw Hill, 1993.
- DOWNS, Anthony – *An economic theory of democracy*. New York: HarperCollins, 1956.
- \_\_\_\_\_ – *Uma teoria econômica da democracia*. Trad. Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DYSON, K. e HUMPHREYS, P. – “Regulatory change in Western Europe: from national cultural regulation to international economic statecraft”, in: DYSON, K. et alii – *Broadcasting and new media policies in Western Europe*. London: Routledge, 1988, pp. 92-160.
- ELSTER, Jon – “The market and the forum: three varieties of political theory”, in: ELSTER, Jon e HYLLAND, Aanund (Eds.) – *Foundations of social choice theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 103-32.
- ENTMAN, Robert – *Democracy without citizens: media and the decay of american politics*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ESSER, Frank. “Metacoverage’ of mediated wars: framing the news media and military news management in the Gulf War coverage of 1991 and 2003”, in: *Anais do Encontro Anual da International Communication Association*, New York City, 14 de dezembro de 2006. ([http://www.allacademic.com/meta/p13843\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p13843_index.html)) Acesso em 27/02/2007.
- ESSER, F. e D’ANGELO, P. – “Framing the press and the publicity process: a content analysis of meta-coverage in Campaign 2000 network news”, in: *American Behavioral Scientist*. N. 46. 2003, pp. 617-641.
- FADUL, Ana Maria e REBOUÇAS, Edgard – “Por uma perspectiva metodológica para os estudos dos sistemas e grupos de mídia: o caso do nordeste brasileiro como referência”, in: *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, 2005. São Paulo: Intercom, 2005.
- FAORO, Raymundo – *Os donos do poder*. 3 ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- FARACO, Alexandre Ditzel – “Difusão do conhecimento e desenvolvimento: a regulação do setor de radiodifusão”, in: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) – *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, pp. 87-123.
- FLEMMING, Roy B.; BOHTE, John e WOOD, B. Dan – “One voice among many: the Supreme Court’s influence on attentiveness to issues in the United States, 1947-92”, in: *American Journal of Political Science*. V. 41. N. 4. Outubro de 1997, pp. 1224-1250.
- FONSECA JÚNIOR, Wilson Corrêa da – “Análise de conteúdo”, in: DUARTE, Jorge e BARROS, Antonio – *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 280-300.
- FUKUYAMA, Francis – *Fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FURTADO, Celso – *Formação econômica do Brasil*. 32 ed. São Paulo: Editora Nacional, 2005.
- GARNHAM, N. – “Constraints on multimedia convergence”, in: DUTTON, W. H. (Ed.) – *Information and communication technologies: visions and realities*. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 101-119.
- GARNHAM, N. – *Capitalism and communication, global culture and the economics information*. Londres: Sage, 1990.
- \_\_\_\_\_ – “La economía política de la comunicación: el caso de la televisión”, in: *Cuaderno central: economía de la información y la comunicación*. N. 28, (Dezembro a fevereiro de 1991). Telos: pp. 68-75.

\_\_\_\_\_ – “Constraints on multimedia convergence”, in: DUTTON, W. H. (Ed.) – Information and communication technologies: visions and realities. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 101-119.

GIDDENS, Anthony – The consequences of modernity. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – The political economy of the media. V. I e II. Cheltenham e Brookfield: The International Library of Studies in Media and Culture, v. I, 1997.

GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham – “Culture, communications and political economy”, in: CURRAN, J. e GUREVITCH, M. – Mass media and society. 3 ed. Londres: Arnold, 2000, pp. 70-92.

GOMES, Angela de Castro e FERREIRA, Marieta de Moraes – “Primeira República: um balanço historiográfico”, in: Estudos Historiográficos. V. 2, N. 4. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 1989, pp. 244-280. (<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/60.pdf>) Acesso em 12/09/2006.

GOMES, Wilson – Transformações da política na era da comunicação de massa. São Paulo: Paulus, 2004.

GORZ, André – Métamorphoses du travail: quête du sens. Paris: Galilée, 1998.

GRAHAM, Richard – Patronage and politics in nineteenth-century: Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1990.

HABERMAS, Jürgen – Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

\_\_\_\_\_ – “Soberania popular como procedimento”, in: Novos Estudos CEBRAP. N. 26, março de 1990.

\_\_\_\_\_ – Between facts and norms. Cambridge: The MIT Press, 1996.

HACKET, Robert e UZELMAN, Scott – “Tracing corporate influences on press content: a summary of recent NewsWatch Canada research”, in: Journalism Studies. V. 4. N. 3. 2003, pp. 331-346.

HALLIN, Daniel C. e MANCINI, Paolo – Comparing media systems: three models of media and politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HELD, David – Moldes of democracy. 2 ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque de – Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel – A terceira onda. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_ – “The next battleground (interview given to Sam Allis)”, in: Time Magazine. N. 26. 28/06/1993, pp. 69.

IYENGAR, S. – “Television news and citizens explanations of national affairs”, in: GRABER, D. A. – Media power in politics. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 124-135.

INTERVOZES – Informativo Intervozes tv digital. (Maio de 2006) São Paulo Intervozes, 2006. (<http://www.intervozes.org.br/arquivos/TVDigital02.pdf>) Acesso em 27/02/2007

JAMBEIRO, Othon – Regulando a tv: um estudo comparativo no Mercosul. Salvador: Edufba, 2000.

\_\_\_\_\_ – “A regulamentação da tv em tempos de convergência tecnológica, política e econômica”, in: Tendências XXI. N. 2. (Setembro de 1997). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa/Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, pp. 146-157.

JAMBEIRO, Othon; SANTOS, Suzy dos e RIBEIRO, Andrea et alli – As comunicações no Governo Provisório Vargas. Salvador: mimeo: 2000.

- JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco – O coronelismo: uma política de compromissos. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- JEMPSON, Mike – Right of Reply in Europe. Fevereiro de 2005. (<http://www.mediawise.org.uk/files/uploaded/Right%20of%20reply%20in%20Europe.pdf>) Acesso em 28/02/2007.
- KASEKER, Mônica Panis – O desempenho eleitoral de radialistas políticos nas eleições proporcionais de 2002 no Paraná. Dissertação de mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004.
- KAUL, Inge – “What is a public good?” in: Global public goods: a new way to balance the world’s books. (<http://mondeditlo.com/2000/06/15publicgood>). Acesso em 04/06/2006.
- KEANE, John – The media and democracy. London: Polity Press. 1991.
- KELLEY, David e DONWAY, Roger – “Liberalism and free speech”, in: LICHTENBERG, Judith (Eds.) – Democracy and the mass media. New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 66-101.
- KELLNER, Douglas – “Critical theory and cultural studies: the missed articulation”, in: MCGUIAN, Jim – Cultural methodologies. Londres: Sage, 1997.
- KINGDON, John – Agendas, alternatives, and public policies. Londres: Longman, 2003.
- KLEIN, Naomi – Sem logo: a tirania das marcas em um planeta vendido. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- KOVACH, Bill e ROSENSTIEL, Tom – Os elementos do jornalismo: o que os jornalistas devem saber e o público exigir. São Paulo: Geração Editorial, 2003.
- KUNCZIK, Michael – Conceitos de jornalismo: norte e sul. São Paulo: EdUsp, 2002.
- KURTZ, Adriana S. – O modernismo reacionário pelas lentes de Leni Riefenstahl. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.
- KWEON, SANGHER – “A framing analysis: how did three U.S. news magazines frame about mergers or acquisitions?”, in: The International Journal on Media Management. N. 2. 2000, pp. 165-177.
- LAZARSELD, Paul; BERELSON, Bernard e GAUDET, Hazel – The people’s choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. New York: Columbia University Press, 1969.
- LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves – Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil: a Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- LEAL, Victor Nunes – Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- \_\_\_\_\_ – “O coronelismo e o coronelismo de cada um”, In: Revista de Ciências Sociais. V. 23, N. 1. Rio de Janeiro: Ed. Campus, p. 11-14.
- LIMA, Maria Érica de Oliveira. “Oligarquia, coronelismo e meios de comunicação”, in: Comunicarte. V. 18. N. 24. Campinas, 2001, pp. 103-118.
- LIMA, Venício Artur de – Políticas de comunicações no Brasil: novos e velhos atores, in: Anais do XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago: 1998. (<http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/deLima.pdf>)
- \_\_\_\_\_ – Mídia: teoria e política. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.
- \_\_\_\_\_ – “Existe concentração na mídia brasileira?”, in: Conselho de Comunicação Social (Org.) – Concentração da

mídia: debates no Conselho de Comunicação Social. Brasília: Senado Federal, 2004, pp. 88-114.

\_\_\_\_\_ – As bases do novo coronelismo eletrônico, in: Observatório da imprensa. n. 341, 08 ago. 2005. (<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=341IPB001>) Acesso em 28/02/2007.

\_\_\_\_\_ – Mídia: crise política e poder no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

LIPPMANN, Walter – Public opinion. New York: Free Press, 1997.

LUZ, Jane Márcia Lemos – Rádio e tevê na Bahia: o partido eletrônico de ACM. Monografia de graduação. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1997.

MANIN, Bernard – The principles of representative government. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARSHALL, T. H. – Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTIN-BARBERO, Jesus – Ofício de cartógrafo: travessias latino-americanas de comunicação na cultura. São Paulo: Loyola, 2005.

MARX, Karl – “The opinion of the journals and the opinion of the people”, in: GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – The political economy of the media. V. I. Cheltenham e Brookfield, The International Library of Studies in Media and Culture, 1997, pp. 407-411.

MATTOS, Sérgio – “Un perfil de la televisión brasileña: 40 años de historia (1950-1990)”, in: Comunicación y Sociedad. N.16-17. (Setembro de 1992 a abril de 1993). México: Universidad de Guadalajara, pp. 45-74.

\_\_\_\_\_ – O controle dos meios de comunicação: a história da censura no Brasil. Salvador: Edufba, 1996. ([http://www.sergiomattos.com.br/liv\\_controle01.html](http://www.sergiomattos.com.br/liv_controle01.html)). Acesso em 18/01/2007.

\_\_\_\_\_ – A televisão no Brasil: 50 anos de história (1950-2000). Salvador: IANAMÁ/PAS, 2000.

MCCHESNEY, Robert – “The problem of the media”. Entrevista a David Barsamian. (Fevereiro de 2006). ([http://thirdworldtraveler.com/McChesney/Problem\\_Media\\_interview.html](http://thirdworldtraveler.com/McChesney/Problem_Media_interview.html)). Acesso em 11/12/2006.

MCCHESNEY, Robert W. – Rich media, poor democracy. Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1999.

MC COMBS, M. E. e SHAW, D. L. – “The agenda-setting function of the press”, in: GRABER, D. A. – Media power in politics. 2 ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, pp. 73-82.

MELODY, William H. – “Communication policy in the global information economy: whither the public interest?”, in: FERGUSON, Marjorie (Eds.) – Public communication: the new imperatives. London: Sage, 1990, pp.16-39.

MENDEL, Toby – “Freedom of information: a comparative legal survey”. UNESCO: 2003. (<http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>) Acesso em 28/02/2007.

MÉSZAROS, István – Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe – “Mídia e discurso político nas eleições presidenciais de 1994”, in: Comunicação & política. V. IV. N. 1. Rio de Janeiro, 1997, pp. 80-96.

\_\_\_\_\_ – “O jornalismo como sistema perito”, in: Tempo Social. V. 11. N. 1. São Paulo, 1999, pp. 197-208.

\_\_\_\_\_ – “Retrato de uma ausência: a mídia nos relatos da história política do Brasil”, in: Revista Brasileira de História. V. 20, N. 39. São Paulo, 2000, pp. 190-199.

\_\_\_\_\_ – “Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação”, in: BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. N. 49. Rio de Janeiro, 2000, pp. 51-77.

\_\_\_\_\_ – “A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo”, in: *Dados*. V. 45. N. 3. Rio de Janeiro, 2002, pp. 483-511.

\_\_\_\_\_ – “Os meios de comunicação e a prática política”, in: *Lua Nova*. N. 55-6. São Paulo, 2002, pp. 155-84.

\_\_\_\_\_ – “Mídia e vínculo eleitoral: a literatura internacional e o caso brasileiro”, in: *Opinião Pública*, V. 10, N. 1. Campinas, 2004, pp. 91-111.

\_\_\_\_\_ – “Teoria democrática atual: esboço de mapeamento”, in: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências Sociais*. N. 41. São Paulo: BIB, 2005, pp. 5-42.

MLTON, John – *Areopagítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

MINASSIAN, Ara A. – *A tv digital: convergência de mídia*. Palestra apresentada no Seminário Nacional de TV Digital. Belo Horizonte: 25/11/2005. ([http://www.anatel.gov.br/acontece\\_anatel/palestras/comunicacao\\_massa/convergencia\\_midia.pdf](http://www.anatel.gov.br/acontece_anatel/palestras/comunicacao_massa/convergencia_midia.pdf)). Acesso em 16/05/2006.

MITCHELL, William J. – *E-topia*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

MORLEY, David – *Televisión, audiencias y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1996.

MOSCO, V. e WASKO, J. (Eds.) – *The political economy of information*. Madison: University of Wisconsin Press, 1998.

MOSCO, Vincent – *The political economy of communication: rethinking and renewal*. Londres: Sage, 1996.

MOTTER, Paulino – *A batalha invisível da constituinte: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil*. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MOURA, A. P. – “Dos oligopólios ao coronelismo eletrônico: a concentração do poder através das redes de televisão no Brasil”, in: *Anais do 3º Seminário Internacional da Associação Latino-americana dos Pesquisadores da Comunicação*. São Paulo: Alaic, 2005.

MUNGHAM, Geoff – “A batalha pelo controle da agenda: a mídia, os políticos e o processo eleitoral na Grã-Bretanha”, in: *Comunicação&política*. V. III. N. 2. Rio de Janeiro, 1996, pp. 30-45.

MURDOCK, Graham – “Redrawing the map of the communications industries: concentration and ownership in the era of privatization”, in: FERGUSON, Marjorie (Ed.) – *Public communication: the new imperatives*. Londres: Sage, 1990.

\_\_\_\_\_ – “Transforming media structures: ownership, policy and regulation”, in: FERGUSON, Marjorie (Ed.) – *Public communication*. Londres: Sage, 1990, pp. 1-15.

\_\_\_\_\_ – “The New Mogul Empires: media concentration and control in the age of convergence”, in: *Media development*. V. 41. N. 4. Londres, 1994.

\_\_\_\_\_ – “Redrawing the map of the communication industries: concentration and ownership in the era of privatization”, in: GOLDING, Peter e MURDOCK, Graham (Eds.) – *The political economy of the media*. V. I. Cheltenham e Brookfield: The International Library of Studies in Media and Culture, 1997, pp. 308-323.

MURDOCK, Graham e GOLDING, Peter – “For a political economy of mass communications”, in: MILIBAND, R. e SAVILLE, J. (Eds.) – *The socialist register*. Londres: Merlin Press, 1974.

MUSSO, Pierre e PINEAU, Guy – “El audiovisual entre el Estado y el mercado: los ejemplos italiano y francés”, in: *Telos*. N. 27. (Setembro a novembro de 1991). Madrid: Fundesco, pp. 47-56.

NOBRE, Daniel Praciano – *A influência do populismo no rádio brasileiro durante o Estado Novo*. Monografia de graduação. Fortaleza: UFCE, 1998.

OFFE, Claus – “Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas”, in: Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PACHECO, Fábio Piva – Mídia e poder: representações simbólicas do autoritarismo na política. Dissertação de mestrado. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2001.

PANG, Eul-Soo – Coronelismo e oligarquias, 1889-1943: a Bahia na Primeira República. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PATEMAN, Carole – Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULINO, F. O. e SILVA, L. M. – “Formas de assegurar a responsabilidade social da mídia: modelos, propostas e perspectivas”, in: Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação no Rio de Janeiro. São Paulo: Intercom, 2005.

PEREIRA, Bresser e CARLOS, Luiz – Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

PINTO, Surama Conde Sá – “Revisitando ‘velhas’ questões: coronelismo e clientelismo na Primeira República”, in: Anais do VIII Encontro Regional de História, Vassouras, 1998. V. I. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1998, pp. 62-63. (<http://www.uff.br/ichf/anpuhrio/Anais/1998/autor/Surama%20Conde%20Sa%20Pinto.doc>) Acesso em 13/09/2006.

PISCITELLI, Alejandro. – “De la centralizacion a los multimedios interactivos”, in: Dia-Logos de la Comunicación. N. 41. Março de 1995. pp. 82-97.

PRZEWORSKI, Adam – “Minimalist conception of democracy: a defense”, in: SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDÓN, Casiano (Orgs.) – Democracy’s value. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael; CHEIBUB, José Antônio e LIMONGI, Fernando – Democracy and development: political institutions and well-being in the world. 1950-1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

RAMOS, Murilo César. [Depoimento] In: SIMON, Pedro (Relator) – Rádio & tv no Brasil: diagnósticos e perspectivas. Relatório da Comissão Especial de Análise da Programação de Rádio e TV, instituída em atendimento ao Requerimento nº 470/95. Brasília: Senado Federal, 1998.

RAMOS, Murilo César – “Agências reguladoras: a reconciliação com a política”, in: Latin American Studies Association. Las Vegas: LASA, 2004.

REBOUÇAS, Edgard – “Estratégia retórica dos ‘donos’ da mídia como escudo ao controle social”, in: Anais do XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Brasília, 2006. São Paulo: Intercom, 2006.

REESE, Stephen D. – “Understanding the global journalist: a hierarchy-of-influences approach”, in: Journalism Studies. N. 2(2). 2001, pp. 173-187.

RIBEIRO, Ana Paula Goulart – “Clientelismo, corrupção e publicidade: como sobreviviam as empresas jornalísticas no Rio de Janeiro dos anos 50”, in: Anais do XXIV Congresso Brasileiro da Comunicação. Campo Grande: Intercom, 2001.

RICHERI, Giuseppe – La transición de la televisión. Barcelona: Paidós, 1995.

ROSANVALLON, Pierre – Le peuple introuvable: histoire de représentation démocratique en France. Paris: Gallimard, 1998.

SALOMON, Eve – “Guidelines for broadcasting regulation”. UNESCO: s.d. (<http://portal.unesco.org/ci/en/files/22182/11483071431Guidelines%2Bfor%2BBroadcasting%2BRegulation.pdf/Guidelines%2Bfor%2BBroadcasting%2BRegulation.pdf>). Acesso em 27/02/2007.

SANTIAGO, Daniela e MAIA, Rousiley C. M. – “Entre o mercado e o fórum: o debate anti-tabagismo na cena midiática”, in: Anais do XIV Encontro Anual da Compós. Niterói, 2005.

SANTOS, Reinaldo dos – “Da república dos coronéis à república dos locutores: homens de mídia e política eleitoral em Ribeirão Preto”, in: Anais do V ENLEPICC – Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura. V. 1. Salvador: UFBA, 2005.

SANTOS, Suzy dos – Uma convergência divergente: a centralidade da tv aberta no setor audiovisual brasileiro. Tese de doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2004.

SANTOS, Suzy e CAPPARELLI, Sérgio – Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito, in: BRITTO, Valério Cruz e BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Orgs) – Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia. São Paulo: Paulus 2005, pp. 77-101.

SARTORI, Giovanni – A teoria da democracia revisitada, V. 1. São Paulo: Ática, 1994.

\_\_\_\_\_ – Homo videns: la sociedad teledirigida. Buenos Aires: Taurus, 1998.

SCHUMPETER, Joseph – Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da – Muito além do jardim botânico: um estudo sobre a audiência do Jornal Nacional da Globo entre trabalhadores. 3 ed. São Paulo: Summus Editorial, 1985.

SMITH, Anthony – The age of behemoths: the globalization of mass media firms. New York: Priority Press Publications, 1991.

SODRÉ, Nelson Werneck – História da imprensa no Brasil. São Paulo: Mauad, 1999.

SORMAN, Guy – A solução liberal. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1986.

SOROKA, S. N. – “Issue attributes and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada”, in: International for Public Opinion Research. V. 14. N. 3. 2002, pp. 265-285.

SOUSA, João Morais – “Discussão em torno do conceito de coronelismo: da propriedade da terra às práticas de manutenção do poder local, in: Cadernos de Estudos Sociais da Fundação Joaquim Nabuco. V. 11. Recife: 1995, pp. 321-335. (<http://www.fundaj.gov.br/geral/textos%20online/sociologia/souza2.pdf>). Acesso em 22/10/2006.

SOUZA, Regina Luna S. – A “cordialidade” na gramática política brasileira e seus efeitos na (in)definição de políticas universais e democráticas de comunicação. Brasília: mimeo, 2005.

SREBERNY-MOHAMMADI, Annabelle – “The global and the local in international communications”, in: CURRAN, James e GURREVITCH, Michael – Mass media and society, London: Edward Arnold, 1991, pp. 118-138.

STADNIK, Célia – A hipótese do fenômeno do “Coronelismo Eletrônico” e as ligações dos parlamentares federais e governadores com meios de comunicação de massa no Brasil. Monografia de graduação. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1991.

STARR, Paul – The creation of the media: political origins of modern communications. New York: Basic Books, 2005.

TREMBLAY, Gaetan – “The information society: from Fordism to Gatecism”, in: Canadian Journal of Communication. V. 20. N. 4. 1995.

UZELMAN, Scott; HACKET, Robert e STEWART, Jackie – “Covering democracy’s forum: canadian press treatment of public and private broadcasting”, in: Critical Studies in Media Communication. V. 22. N. 2. (Junho de 2005) pp. 156-169.

VESTERGAARD, Torben e SCHRØDER, Kim – A linguagem da propaganda. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

VIANI, Bruno E. – “The problem of interference in wireless communications: the U.S. regulatory solution and the property rights alternative”, in: Revista de ciencias sociales. Número especial. Lima, 2002, pp. 61-79

VILAÇA, Marcos Vinícios e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti – Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no nordeste. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VIVARTA, Veet (Coord.) – Mídia e direitos humanos. Brasília: ANDI; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; UNESCO, 2006.

VIVARTA, Veet (coord.) – Remoto controle: linguagem, conteúdo e participação nos programas de televisão para adolescentes. São Paulo: Andi, Cortez, 2004.

VIVARTA, Veet (Ed.) e CANELA, Guilherme (Coord.) – Classificação indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê. Brasília: Andi, Secretaria Nacional de Justiça, 2007.

WEBSTER, Frank e ROBINS, Frank – Information technology: a Luddite analysis. Norwood: Ablex, 1986.

WHEELER, Mark – Politics and the mass media. Oxford: Blackwell Publishers, 1997.

WILSON, Woodrow – “The study of administration”, in: Political science quarterly, V. 2. N. 2. (Junho de 1887). pp 197-222.

WOLTON, Dominique – Elogio do grande público: uma teoria crítica da televisão. São Paulo: Ática, 1996.

YOUNG, Iris Marion – Democracy and inclusion. Oxford: Oxford University Press, 2000.



## CONSULTORES TEMÁTICOS

### Luis Felipe Miguel

Luis Felipe Miguel es doctor en Ciencias Sociales, profesor del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Brasilia (IPOL-UnB) e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Es el autor de tres libros y de docenas de artículos en revistas científicas de Brasil y del extranjero y entre sus temas principales de investigación se encuentran la relación entre los medios de comunicación y la política, así como la teoría de la democracia.

### Murilo César Ramos

Murilo César Ramos es profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Brasilia (UnB), donde coordina el Laboratorio de Políticas de Comunicación (LaPCom), un grupo de investigadores vinculado al Programa de Postgrado. Licenciado en Periodismo en la Universidad Federal de Paraná (UFPR), realizó su Maestría y Doctorado en la Universidad de Missouri-Columbia, EUA. Su principal trabajo en el área de políticas de comunicación es el libro *Al borde de la carretera del futuro: comunicaciones, políticas y tecnología* (<http://www.unb.br/fac/publicacoes/murilo>). Es socio de Ecco – Estudios y Consultoría de Comunicaciones.

### Othon Jambeiro

Othon Jambeiro se licenció en Periodismo en la Universidad Federal de Bahia (UFBA), realizó su Maestría en Ciencias Sociales en la Universidad de Sao Paulo (USP), es Doctor en Comunicación por la Politécnica Central de Londres, la actual University of Westminster, y tiene postdoctorado también en Comunicación por la Universidad de Brasilia (UnB). Es profesor titular de la Universidad Federal da Bahia (UFBA). Investigador 1-C del CNPq, ha realizado estudios e investigaciones en el área de Políticas de Información y Comunicación, dándole énfasis a la Economía Política de las Comunicaciones. Ha publicado docenas de artículos y varios libros en el campo de la Industria Cultural, la Regulación de la Radiodifusión, Comunicación y Poder, y Políticas de Comunicación. Sus trabajos más recientes se dedican a examinar la relación que existe entre tecnologías de información y comunicaciones, ciudadanía y democracia, seleccionando como objeto de estudio las políticas públicas de las metrópolis contemporáneas.

### Suzy dos Santos

Suzy dos Santos es doctora en Comunicación y Cultura Contemporáneas por la Universidad Federal de Bahia (UFBA). Su tesis, titulada “Una convergencia divergente: la centralidad de la TV gratuita en el sector audiovisual brasileño” recibió el Premio Intercom 2005 (mejor trabajo defendido en 2004 en la categoría de Doctorado), concedido por la Sociedad Brasileña de Estudios Interdisciplinarios de la Comunicación. Desde julio del 2005 es investigadora asociada, con beca de nuevo doctor, de la Fundación Ford, en el Laboratorio de Políticas de Comunicación del Programa de Postgrado en Comunicación de la Universidad de Brasilia (UnB).

# FICHA TÉCNICA

## **Realización**

ANDI – Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia

## **Apoyo**

Fundación Ford

## **Coordinación de investigación y contenidos**

Guilherme Canela

## **Supervisión editorial**

Veet Vivarta

## **Edición**

Adriano Guerra

## **Consultoría de texto**

Octavio Penna Pieranti

## **Traducción**

Sandra Pérez. *Revisión*: Luz Maria Montiel y Esteban Geoffroy

## **Producción y reportaje**

Aline Falco, Ana Cláudia Costa, Ana Flávia Flôres, Ana Néca, Bia Barbosa, Camilla Valadares, Daniel Gonçalves, Daniela Rocha, Fábio Senne, Fernando Zarur, Magda Dias, Marília Mundim, Monalisa Silva, Rilton Pimentel, Severino Francisco, Viviane Danin y Yara Aquino.

## **Colaboradores de la reunión de Análisis de los Medios de Comunicación**

Geraldinho Vieira, Graciela Selaimen, Luiz Egypto, Railssa Alencar y Rui Nogueira

## **Consultores temáticos**

Prof. Dr. Luis Felipe Miguel  
Prof. Dr. Murilo César Ramos  
Prof. Dr. Othon Jambeiro  
Prof<sup>a</sup>. Dra. Suzy dos Santos

## **Compilación electrónica de materiales**

Fábrica de Ideas

## **Selección del material compilado**

Fábio Senne

## **Consultoría estadística**

*Asistentes de investigación*: Denise Caputo, Diana Barbosa, Fábio Senne, Kátia Cristine Campos Sens y Rafael Abreu Oliveira  
*Procesamiento de datos*: Wilson Rizzo / *Tecleado*: Diana Barbosa y Márcia Barbosa

## **Proyecto gráfico y diseño de formato para su publicación**

André Tunes

## **Diagramación y capa**

Érica Santos

*Las opiniones e ideas que aparecen recogidas en el texto no responden, necesariamente, a la postura de los consultores temáticos y colaboradores de análisis de los medios de comunicación que han contribuido a su publicación.*