

Sphera Publica

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

sphera.ucam.edu

ISSN: 1576-4192 • Número 17 • Vol. II • Año 2017 • pp. 91-110

La estructura mediática de los colectivos sociales en América Latina: los casos de Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia

Julián Sanmartín Navarro, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
julian.sanmartin@udlap.mx

Andrea Michaele Avelino Sánchez, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
andrea.avelinosz@udlap.mx

Carmen Estela Reyes del Valle, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
carmen.reyesde@udlap.mx

María José Cruz Sales, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
maria.cruzss@udlap.mx

Recibido: 10/11/2017 • Aceptado: 16/12/2017 • Publicado: 21/12/2017

Cómo citar este artículo: Sanmartín, J., Avelino, A., Reyes, C. y Cruz, M.J. (2017). La estructura mediática de los colectivos sociales en América Latina: los casos de Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia. *Sphera Publica*, 2, (17), 91-110.

Resumen

Los medios comunitarios, especialmente en el ámbito de la radio, son una tradición en América Latina y su aporte es muy significativo para la democracia y como forma de expresión de sectores de la población de menos recursos. Destacamos la situación en Uruguay, Argentina, Ecuador y Bolivia, cuyo impulso normativo lidera en el continente la democratización del acceso al espectro, aunque como hemos comprobado su desarrollo legislativo y estructural todavía no se ha completado. Dada esta premisa, las técnicas de investigación que se han manejado han sido el análisis documental de fuentes bibliográficas y hemerográficas, y la conversación personal directa.

Palabras clave: Medios comunitarios; Uruguay; Argentina; Ecuador; Bolivia

Media structure of social collectivities in Latin America: the case of Uruguay, Argentina, Ecuador and Bolivia

Julián Sanmartín Navarro, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
julian.sanmartin@udlap.mx

Andrea Michaelae Avelino Sánchez, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
andrea.avelinosz@udlap.mx

Carmen Estela Reyes del Valle, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
carmen.reyesde@udlap.mx

María José Cruz Sales, **Universidad de las Américas Puebla (México)**
maria.cruzss@udlap.mx

Received: 10/11/2017 • Accepted: 16/12/2017 • Published: 21/12/2017

How to reference this paper: Sanmartín, J., Avelino, A., Reyes, C. y Cruz, M.J. (2017). Media structure of social collectivities in Latin America: the case of Uruguay, Argentina, Ecuador and Bolivia. *Sphera Publica*, 2, (17), 91-110.

Abstract

The existence of community media, especially in the field of radio, is a long tradition in Latin America and its contribution is very significant, both for democracy and forms of expression of vast sectors of the population with fewer resources. However, this reality has not always been accompanied by legal recognition by states as a sector with the same opportunities as public or private media. However, it is notorious that there has been a significant advance in the recognition of community media in the region. In this text we highlight the situation in Uruguay, Argentina, Ecuador and Bolivia, whose normative impulse leads in the continent the democratization of spectrum access, although as we have proven its legislative and structural development has not yet been completed. In the search for this reality in this text we have tried an inductive approach to our object of study with the intention of finding those elements that best allow us to describe and analyze it. Given this premise, the research techniques that have been handled have been, essentially, the documentary analysis of diverse sources, among them the bibliographic and the hemerographic ones, and the direct personal conversation.

Key words

Community media; Uruguay; Argentina; Ecuador; Bolivia

Introducción

Explica la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹ que los medios comunitarios se definen principalmente por su misión y no por su magnitud o ubicación. Se define su propósito como educativo y de entretenimiento, con voluntad de informar y divertir creando un espacio de participación ciudadana. Este organismo es consciente de que estos medios se caracterizan por ser iniciativas pequeñas, basadas en la comunidad, que también las administra. Un trabajo local que en muchas ocasiones ocupan el lugar que dejan las grandes corporaciones mediáticas privadas que no tienen presentes a los grupos sociales marginados o que no disponen de una amplia representación.

Para la UNESCO estos medios pueden ser una herramienta idónea para ayudar a la población a comprender la historia y la evolución de la opresión y la discriminación, además de que le ayude a elegir opciones racionales para superarlas. Con esa información, la ciudadanía podría lograr participar en los procesos democráticos y configurar sus futuros en los planos local y nacional.

En América Latina los medios comunitarios han desarrollado una lucha y reivindicación permanente hacia su reconocimiento en la estructura mediática. Son muchos los colectivos que en distintos países latinoamericanos han luchado durante años por conseguir espacio legal dentro del mercado de los medios de comunicación.

En este sentido, formas de comunicación alternativa se ha impulsado en clara oposición a la realidad mediática que impera en sus territorios. Son actores que se organizan en torno a un discurso distinto al que ofrecen, principalmente, los agentes privados con ánimo de lucro. Con el propósito de fomentar cambio en las conciencias, la utilización de la radio como herramienta de cambio social, cultural y político produjo hace más de 60 años el surgimiento de las primeras experiencias comunitarias latinoamericanas en Colombia y Bolivia (Senecal, 1986).

¹ Página web oficial de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/themes/the-role-of-community-media/>. (Consulta: noviembre 2017).

En la actualidad, 13 países de América Latina reconocen legalmente la existencia de medios comunitarios, lo que supone un importante desarrollo en el reconocimiento legal de este sector en la región. Los países que en la actualidad reconocen a los medios comunitarios, aunque sea de manera parcial, son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sobre esta situación apuntamos que el desarrollo conceptual sobre estos medios se inició en la década de 1970. La tendencia predominante del estudio se inclina a reconocerlos como un espacio comunicativo construido por la propia comunidad. Berrigan (1979), Jankowski (2003), Urribarí (2007), Barranquero (2007), Albarracín (2009), Gómez, Lanza, Baleato, Kaplún, Prats y Werner (2015) caracterizan a los medios comunitarios como aquellos hechos por y para la comunidad, siendo uno de sus objetivos insertarse en la discusión y agenda pública, para así empoderar política y socialmente a las localidades involucradas.

De acuerdo con Carpentier (2007) la teoría tradicional sobre medios comunitarios se basa en dos vertientes. Por un lado, se destaca el papel fundamental que ocupa la comunidad como productora y receptora de los contenidos difundidos por los medios. Y por otro, la relación interdependiente que este sector mantiene con los medios masivos en cuanto al discurso que proponen.

De esta necesidad de pluralidad de voces sociales y civiles, y mediante una aproximación inductiva realizada, principalmente, por el análisis documental de diversas fuentes, esencialmente bibliográficas y hemerográficas, y la conversación personal directa, se justifica que en este texto nos acerquemos, de forma referencial, a la revisión, descripción y el análisis de la realidad de los medios comunitarios en los cuatro países de América Latina (Uruguay; Argentina; Ecuador; Bolivia) que cuentan con un mayor desarrollo normativo siendo, además, los primeros en este impulso (entre 2007 y 2009)². Países que, aunque se encuentran en contextos –políticos, económicos, sociales y culturales– distintos, su punto de encuentro es la misión de hacer que la participación social activa sea el eje principal para dejar de ser medios dominados y desfavorecidos y tener un papel más importante en la comunicación de cada estado.

² Si bien es cierto que desde la pasada década de los 90 podríamos encontrar normativas que permitían a las radios comunitarias acceder a autorizaciones, por ejemplo, en Colombia, Chile, Paraguay, Brasil, Venezuela o Perú, también debemos afirmar que estas realidades se caracterizaban por la presencia únicamente local de estos medios o completamente residual en el contexto nacional.

1. Uruguay, un hito histórico en el reconocimiento de medios comunitarios

La realidad de los medios comunitarios en Uruguay cambia radicalmente durante la primera legislatura de Tabaré Vázquez (2005-2010) cuando se define un impulso definitivo para la regulación este tipo de medios, cuyo origen son movimientos sociales preocupados por el desarrollo de los derechos humanos de los niños (Baleato, 2010).

En este contexto apuntamos que desde los años de la dictadura militar (1973-1985) hasta el citado primer mandato de Tabaré Vázquez, que en 2015 inició su segundo periodo al frente del Gobierno tras la presidencia de José Mujica (2010-2015), la regulación de los medios comunitarios no fue una prioridad. Si bien en 2005 desde la sociedad civil y diferentes entornos académicos se inicia un proceso de constante demanda para lograr un proyecto de ley que implicara la radiodifusión comunitaria.

Esta presión fue uno de los elementos clave para que en 2007 se aprobara la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria y se reglamentara y regularizase el servicio de radiodifusión comunitaria mediante procesos de concesiones administrativas. Esta normativa se convierte en el primer precedente de regulación de este sector en toda América Latina y una referencia para el resto de países que posteriormente han reconocido estos medios.

En esta legislación se determina que la finalidad de este sector sería, entre otros, la promoción del desarrollo social, los derechos humanos, la diversidad cultural, la pluralidad de informaciones y opiniones, los valores democráticos, la satisfacción de las necesidades de comunicación social, la convivencia pacífica y el fortalecimiento de los vínculos que hacen a la esencia de la identidad cultural y social del Uruguay. Para garantizar estos puntos se prohibía la difusión de proselitismo político-partidario o religioso, ni la promoción de la discriminación de raza, etnia, género, orientación sexual, religión, edad o de cualquier otro tipo (artículo 4). Además, se establecía que aproximadamente un tercio de las frecuencias disponibles, ya sean de radio o de televisión analógica o digital, deberían ser gestionadas por asociaciones civiles o por agrupaciones de personas sin fines de lucro (artículo 5).

Con la llegada de Mujica al gobierno se refuerza la regulación de este sector: en 2014 se aprobaba la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ratificando el marco establecido en 2007, y añadiendo que serían 12 la cantidad mínima de horas diarias de emisión de estos los servicios (artículo 89).

Si bien el sector tuvo que organizarse para afrontar estas obligaciones legales, con sus consecuentes costes, la implantación del mapa de radios comunitarios poco a poco se fue desarrollando en Uruguay. Por ejemplo, ya en 2010 se habilitaron 92 emisoras, de las 412 que afrontaron el proceso; entre 2011 y 2013 fueron habilitados 16 radios y 23 grupos de personas que accedieron a frecuencias compartidas administradas desde la Administración central.

Sobre estos datos, Kaplún (2015) aseguraba que el 24% se encuentra en Montevideo, 25% en el área metropolitana cercana a la capital y el restante 51% pertenece al interior no metropolitano. Además, el 57% usufructúa una señal por medio de la conformación de una asociación civil y el otro 43% corresponde a grupos de personas que tienen acceso a una frecuencia compartida.

Sobre estos datos, observamos un problema que continúa en la actualidad (2017), unque el número de emisoras con actividad se haya reducido hasta las 71³: en el área de Montevideo existe un problema de saturación del espectro radioeléctrico, lo que puede provocar que el cumplimiento de la reserva de un tercio del espectro para el sector comunitario previsto no sea posible en la capital sin desafectar alguna emisora comercial. Estos mismos autores establecen que en términos de la relación con la comunidad y de la gestión, por lo general las radios mencionan la toma colectiva de decisiones, la participación de vecinos y organizaciones de la zona en los contenidos, y de la atención de las necesidades de la comunidad en la programación. Además, determinan la existencia vecinos u organizaciones que realizan programas, el involucramiento de estos en la gestión de la emisora, la participación de la radio en espacios de coordinación con otras organizaciones, pero también mediante mensajes que envía la audiencia a los programas, colaboraciones económicas directas o la necesidad de publicidad de comercios o difusión de actividades.

Y aunque Uruguay se ha convertido en una referencia en el reconocimiento legal de las radios comunitarias, estas emisoras reclaman, entre otras cosas, subsidios directos al sector, acceso a la publicidad oficial, capacitación, equipamiento y asesoramiento, aunque son conscientes de que su autonomía se basa en no depender de la aportación estatal (Kaplún, 2015).

³ Mapa interactivo de la radio en América Latina y el Caribe:

<https://radioslibres.net/media/documents/2017/06/mapa-de-radios-junio-2017.pdf>. (Consulta: noviembre de 2017).

2. Argentina, a la espera del impulso gubernamental definitivo

En Argentina los movimientos sociales de base territorial encontraron en la radio comunitaria una herramienta de trabajo que articulaba lo que la dictadura había despreciado. Aunque el inicio de la actividad de estos grupos fue más tardío que en otros países de Latinoamérica, el 27 de agosto de 1920 se realizaba la primera experiencia de transmisión de radio en este país. Un grupo de jóvenes conocidos como “Los locos de la azotea” transmitieron en directo desde el Teatro Coliseo, de Buenos Aires, la ópera “Parsifal” de Richard Wagner. La primera “licencia” de radio la otorga el Ministerio de Marina a la Sociedad “Radio Argentina” en el año 1923 (Busso, 2011).

Con independencia de estas experiencias pioneras, se puede afirmar que, en los poco más de noventa años de vida de la radiodifusión en Argentina, este sector ha estado permanentemente relacionado con proyectos político-culturales, vinculados con modelos de país, implicando una mirada sobre la economía, la industria cultural y del espectáculo, las políticas en el ámbito de lo artístico, el desarrollo de un determinado enfoque de la profesión periodística, etc. (Busso, 2011).

La realidad de los medios comunitarios en Argentina tiene un contexto complejo que no acaba por garantizar, no únicamente su legalidad, sino el desarrollo de su actividad. Su regulación ha supuesto un proceso normativo de largo recorrido y no exento de dificultades, tanto por la falta de resolución como por la ausencia de acción gubernamental, una vez legislada una normativa. Si bien es cierto que, si nos ceñimos a su ordenación administrativa, en 2017 podemos calificar la realidad legal argentina como uno de los principales modelos de impulso de este sector en América Latina.

Una realidad que se comienza a fraguar legislativamente en 2007 teniendo como referencia la mencionada situación uruguaya y que se completa dos años después cuando el Congreso de la Nación aprobaba la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. La llamada “Ley de Medios” determinaba legalmente a los medios sin fines de lucro como prestadores de servicios audiovisuales con políticas de fomento de su participación en el sistema democrático, sustituyendo la ausencia normativa que determinaba la ley 22.285 de Radiodifusión que fue impulsada por la dictadura militar en 1980. Como explica Soledad Segura (2015) en Argentina, desde el inicio de la actividad radiodifusora, se repetía una tradición de políticas de comunicación en beneficio de las elites económicas y políticas, lo que ofreció una estructura mediática marcada por lógica mercantil. En este marco, los

intereses de las organizaciones y movimientos sociales y ciudadanos no eran considerados en las políticas de comunicación que no contemplaban la existencia de medios comunitarios.

En esta norma de 2009 se equiparaba a estos medios comunitarios con otras entidades, como sindicatos, ONGs o fundaciones, en el cumplimiento de las obligaciones determinadas en esta ley: entre otros, necesidad de un locutor profesional, homologación de equipos, el pago de cargas sociales o el pago de impuestos.

En este sentido, se estipulaba que la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual se consideraría una actividad de interés público, de carácter fundamental para el desarrollo sociocultural de la población por el que se exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones. Asimismo, la explotación de los servicios de comunicación audiovisual quedaba establecida que podía ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberían tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles (artículo 2).

Se definían “las emisoras comunitarias” como actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Además, se explicitaba que su característica fundamental debía ser la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Por último, se estipulaba que se trata de medios independientes y no gubernamentales y que en ningún caso se debía entender como un servicio de cobertura geográfica restringida (artículo 4).

Para la elaboración de un plan técnico de frecuencias se sancionaba que la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, y sin perjuicio de la posibilidad de ampliar las reservas de frecuencia en virtud de la incorporación de nuevas tecnologías que permitan un mayor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, debía reservar el citado 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas, en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura para personas de existencia ideal sin fines de lucro (artículo 89).

Sobre este punto, se puntualizaba que las provisiones vinculadas a la reserva de espectro radioeléctrico se apoyaban en la necesidad de la existencia de las tres franjas de operadores de servicios, de conformidad a las recomendaciones de la Relatoría de Libertad de Expresión. Por este motivo, se estipulaba el mencionado porcentaje para las entidades sin fines de lucro con el objetivo esencial de fomentar su desarrollo.

Si abordamos la cuestión desde una perspectiva económica, esta norma no determinaba ninguna restricción en el contexto financiero. Además, como detalla Segura (2015), con la voluntad de hacer viable al sector, se establecía que los pliegos de los concursos de concesiones deberían ser elaborados teniendo en cuenta características diferenciadas de los actores con fines de lucro. De igual forma, también se afirmaba que se excluía a los no lucrativos de la prohibición de explotar una frecuencia de otro servicio público.

Como se ha apuntado en párrafo anteriores, se señalaba que se contemplaban tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. En este sentido, se prohibía todo tipo de discriminación o cercenamiento a causa de la naturaleza jurídica de la organización propietaria, en cuanto a potencia, cantidad de frecuencias disponibles o limitaciones a los contenidos y que todos los servicios de radiodifusión podían contratar publicidad en igualdad de condiciones, ya que así se respetaban los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, se debe mencionar que en esta disposición se establecía que las medidas específicas para promover la diversidad podían incluir la reserva de frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con reglas must-carry, requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperables, e inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica” (artículo 21).

También resulta importante señalar que se acordaba que en la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital era necesario considerar su impacto en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios, lo que implicaba la necesidad de elaborar un plan que promoviera los medios públicos. Para ello se determinaba que se debían adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar y que, cuando sea apropiado, se debía considerar la reserva, en un plazo medio sin determinar, de parte del espectro para la transmisión análoga de radio, especificando que, al menos parte del espectro liberado por la transición digital, se debía reservar para uso de radiodifusión (artículo 65).

En este contexto de desarrollo normativo, no podemos obvia que el sector de los medios comunitarios en Argentina sufrió el impacto de la reforma legislativa que el nuevo Gobierno

de Mauricio Macri (2015 – actualidad) introdujo en la mencionada Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y, también, en la Ley Argentina Digital.

En este sentido, a principios de 2016, el recién elegido presidente de la República sancionaba el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 267/15, con el que se creaba el Ente Nacional de Comunicaciones (ENaCom), modificando, además, artículos de la citada ley 26.522. Entre otras reformas, este decreto modificaba la concentración de la propiedad en televisión abierta, televisión cable y radios, aumentando, además, el plazo de explotación de todas las licencias audiovisuales, lo que favorecía la posibilidad de que grupos audiovisuales puedan brindar servicios de telecomunicaciones y, más tarde, para que los grupos de telefonía puedan ofrecer televisión por cable. Situación que para no supone otra realidad que favorecer la actividad de las grandes empresas de telefonía y audiovisuales en perjuicio de las corporaciones mediáticas más limitadas y de las asociaciones sin ánimo de lucro.

En consonancia, si bien es cierto que no se modifican significativamente artículos de la ley 26.522 referidos a los medios comunitarios, no podemos obviar que esta normativa supone un retroceso, o al menos una pausa innecesaria, en el reconocimiento de los medios comunitarios y el impulso del derecho a la información como elemento clave en el desarrollo, en este caso, de la pluralidad de la sociedad argentina.

Por tanto, en este 2017, la realidad de los medios comunitarios en Argentina se centra en poder desarrollar aquellas disposiciones normativas que sustentan su actividad y que no terminan de desarrollarse por parte de las distintas administraciones. Porque, si bien es cierto que los medios comunitarios disponen de amparo legal, este es todavía frágil e inestable. Aunque algunas habilitaciones y licencias han sido otorgadas al amparo de lo estipulado en la ley 26.522, no podemos silenciar el hecho de que no se ha implantado el plan técnico de frecuencias que en la mencionada norma establecía la reserva del 33% del espectro, por lo que estos concursos no han podido desarrollarse en todo el territorio.

3. Ecuador, el 34% del espectro para los medios comunitarios

En el caso de Ecuador, la construcción progresiva de la legislación en telecomunicaciones que contempla plenamente la existencia del tercer sector culmina en 2013 con la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación (LOC). Sin embargo, la búsqueda de representación mediática de los grupos desfavorecidos ecuatorianos por medio de la radio comunitaria se inició en 1962 con las Escuelas Populares Radiofónicas del Ecuador

(ERPE), impulsadas por Monseñor Leónidas Proaño, obispo de Riobamba. El movimiento tenía la intención de generar el “despertar de las comunidades indígenas del país... [que a su vez] promovió un paulatino cambio en el reconocimiento de derechos, históricamente alejados del sector indígena” (Astudillo, 2009, p.195).

La intención del ERPE era impulsar, en quichua y español, programas de alfabetización, evangelización y educación de los pueblos indígenas y campesinos no considerados por el Estado. El programa promovió la movilización de los campesinos ecuatorianos hacia la defensa de su identidad y el combate a la desigualdad y pobreza, que darían frutos durante la década de 1990.

En 1975, durante el gobierno militar del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) se promulgó la Ley de Radiodifusión y Televisión mediante el Decreto Supremo No. 256-A. La llamada Ley de Radiodifusión de 1975 establecía que las frecuencias radioeléctricas eran patrimonio nacional, por lo que su regulación y concesión eran controlada por el Estado. La ley agrupaba a las emisoras comunitarias dentro de los “medios de servicio público comunal”, por lo que su cobertura era limitada y su financiamiento por publicidad estaba prohibido (Chiriboga, 1996; Ávila, 2013). Ante esta situación, algunos medios comunitarios optaron por registrarse como comerciales ante la imposibilidad de emitir publicidad para su sostenimiento (Astudillo, 2009; Gehrke et al., 2016), invisibilizando su presencia como comunitarios en el panorama mediático.

Las acciones de ERPE llevaron al primer levantamiento político indígena en el país en 1990 durante la Administración del presidente Borja Cevallos (1988-1992); así como a la posterior creación de partidos y movimientos organizados desde el contexto indígena (Astudillo, 2009). En 1995 la Ley de Radiodifusión vigente desde 1975, es reformada. Los medios comunitarios continuaban sin tener la posibilidad de financiarse mediante publicidad y las radios tenían un límite de potencia. Su operación y programación dependían del permiso del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas pues eran considerados un “riesgo” dada su estrecha relación con la sociedad civil y los movimientos sociales opositores al gobierno. La reforma afectaba negativamente a las radios comunitarias pues las modificaciones eran pensadas dentro de una lógica neoliberal, es decir, sin cabida para “la voz del pueblo” (Chiriboga, 1996). A mediados de la década de 1990, en Ecuador el panorama mediático pasaba “de una racionalidad de control con la Ley de 1975, en plena dictadura, a una racionalidad de mercado, durante el auge neoliberal” (Ramos & Gómez, 2014: 286), de tal forma que los beneficios del cambio eran percibidos por el sector privado.

Este desarrollo normativo tuvo otro impulso en el año 2000 cuando la Coordinadora de Medios Comunitarios Populares y Educativos del Ecuador (CORAPE), junto con otras organizaciones de la sociedad civil, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (organización independiente formada en 1980 con la finalidad de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas), presentaron propuestas para reformar la Ley de Radiodifusión de 1995. Sin embargo, no fue hasta el 30 de septiembre de 2002 cuando el Congreso alteró la mencionada normativa y reconoció formalmente la existencia de medios comunitarios en el país y su derecho a financiarse por medio de la publicidad, siempre y cuando los ingresos fueran reinvertidos en la mejora de la calidad de la programación (Astudillo, 2009).

Con este precedente, en 2007, una vez que Rafael Correa asume el cargo presidencial, se inicia un proceso de “reestructuración y democratización del sistema de medios” con la intención de terminar con los monopolios comunicativos ostentados por grupos privados de la élite empresarial y financiera del país (Gehrke et al., 2016: 8). Un año después Ecuador ratifica una nueva Constitución la cual reconoce el derecho a la comunicación e información “en forma individual o colectiva...libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa” (artículo 16.1). Así mismo, se señala el derecho de “creación de medios de comunicación social” (artículo 16.3) y el acceso equitativo al uso de frecuencias para las estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias. Enseguida se hace referencia a la repartición igualitaria de las frecuencias radioeléctricas entre los tres sectores y el no oligopolio o monopolio (artículo 17). Las modificaciones jurídicas realizadas en este periodo conformaron el precedente legislativo que llevó al reconocimiento de los medios comunitarios cinco años más tarde.

A partir de las modificaciones impulsadas por esta nueva Carta Magna el Gobierno de Correa puntualizó la necesidad de crear una nueva Ley de Comunicación para el país. Ante la situación, se determina un Sistema Nacional de Comunicación Social integrado por organismos públicos, privados y comunitarios para generar una nueva ley en un plazo de 360 días (Ávila, 2013; Ramos & Gómez, 2014); lo cual no ocurre hasta 2013.

Resultado de los ejercicios anteriores, en 2009 se presentó al Parlamento un proyecto de ley en comunicación; pero este permaneció “congelado” al no contar con una mayoría simpatizante. No obstante, en las elecciones de 2013 la Alianza-PAIS (partido oficialista) obtuvo una amplia mayoría y el proyecto de ley fue retomado. La Ley Orgánica de Comunicación (LOC) fue aprobada el 14 de junio de ese año, lo que supone la victoria de

organizaciones sociales, académicos, medios comunitarios y alternativos que habían luchado históricamente por este reconocimiento.

En esta ley los medios comunitarios se definen como “aquellos cuya propiedad, administración y dirección corresponden a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (artículo 85). Además, el Estado se compromete a desarrollar políticas públicas para la creación y/o fortalecimiento del sector. Así mismo, establece la modificación de las formas de financiamiento de los medios comunitarios permitiendo “la venta de servicios y productos comunicacionales...publicidad y donaciones” (artículo 87).

Sin embargo, uno de los aspectos más significativos de la LOC es la legislación referente al espectro radioeléctrico pues reivindica la presencia prioritaria de los medios comunitarios. Se reafirma la calidad del espectro como bien público, por lo que su administración depende del Estado (artículo 105). Además, define la distribución equitativa de las frecuencias de radio y televisión, otorgando 33% a medios públicos, 33% a privados y 34% a comunitarios (artículo 106). En 2014 el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (creado con la LOC) elaboró un reglamento para que aquellos medios comunitarios existentes bajo la denominación de “públicos” o “privados” se pudieran reconocer legalmente como comunitarios y acceder a los beneficios que se les concedía con esta categoría

Pese a los logros cristalizado en la LOC el ejercicio pleno y libre de la comunicación comunitaria aún no está alcanzado. Chavero y Oller (2015) puntualizan que una de las dificultades que existen para alcanzar el 34% del espectro radioeléctrico dedicado a los medios comunitarios, reside en la creación del medio mismo. Para hacerlo, la solicitud de creación debe ser acompañada por una propuesta de programación y un informe de rentabilidad económica de la misma forma que ocurre con un medio privado, lo que supone una desventaja inicial, pues medios privados y comunitarios no cuentan con los mismos recursos económicos, humanos y técnicos para su operación.

En 2016, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL, creada con la LOC) lanzó el primer Concurso Público de Frecuencias de Radio y Televisión en señal abierta desde la creación de la nueva Ley en 2013. Entre junio y julio de ese año se recibieron 834 postulaciones solicitando la adjudicación de 1486 frecuencias por quince años. Para radio AM se recibieron 14 solicitudes de medios comunitarios y 59 de privados. En el caso del FM, fueron aceptadas 204 solicitudes comunitarias y 850 privados. De igual forma, 50 peticiones comunitarias y 309 privados fueron hechas para el acceso a una

frecuencia de televisión; todas evaluadas por un equipo multidisciplinario conformado por el órgano gubernamental.

En abril de 2017, el ARCOTEL junto con el Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información determinaron las primeras concesiones del citado concurso. De las 1486 frecuencias disponibles se repartieron 15: 11 para radio FM (2 comunitarios y 9 privados), 2 para radio AM (ambos privados) y 2 para televisión (1 comunitario y 1 privado respectivamente)⁴. Con este panorama la polémica respecto a la proporción de frecuencias adjuntadas a medios privados-comunitarios se hizo presente.

Ante estas resoluciones fueron muchas las críticas que se realizaron desde la sociedad civil denunciando la corrupción en el proceso de asignación de frecuencias. Se demandaba una verdadera inclusión de los medios comunitarios, transparente, equitativa y sin intenciones mercantilistas. Las organizaciones no han hecho más que apelar a sus derechos comunicativos reiterados en la Constitución de 2008 y la LOC de 2013.

A pesar de la polémica en torno a la LOC la normativa ecuatoriana la podemos considerar como un avance material (al menos *de jure*) de los medios comunitarios del país; la distribución del 34% del espectro dedicado ellos, es el resultado político, histórico y contextual de los reclamos de la sociedad civil organizada. Sin embargo, a cuatro años de la entrada en vigor de la LOC la lucha de los medios comunitarios por la democratización del espectro radioeléctrico no está concluida. Actualmente, los esfuerzos por hacer partícipe y protagonista al sector comunitario en el panorama mediático del Ecuador desde 2008 no han sido suficientes.

4. Bolivia, ¿completo impulso a la libertad de expresión?

Históricamente, Bolivia se ha caracterizado por ser un país minero, haciendo de esta, una de sus actividades económicas principales. La época de la plata tuvo su auge en el siglo XIX, terminando con una crisis y una baja de precios a nivel internacional, pero dando paso a un nuevo mineral: el estaño. Para el siglo XX, el país tuvo que reorientar su industria minera, gracias a que, en las mismas minas de plata, se encontraban los yacimientos de estaño, lo que le convirtió en uno de los más importantes exportadores.

⁴ Página web oficial de Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones: <http://www.arcotel.gob.ec/arcotel-recepto-en-total-834-solicitudes-del-concurso-de-frecuencias/>. (Consulta: noviembre 2017).

En este contexto, un acontecimiento social importante fue el nacimiento de radios mineras. Constituyéndose, por un lado, gracias al financiamiento de la Federación Sindical de Trabajadores (FSTMB) –fundada en 1944, y encargada de velar por los intereses laborales de los mineros–. Y, por otro lado, por el liderazgo de la que es considerada la primera radio minera: radio La Voz del Minero (1947). Estas emisoras, se establecen de manera oficial en 1949, manifestándose “de manera floreciente a partir de cada pequeño sindicato minero, actuando con total autonomía del resto de estaciones, convirtiéndose en las radios pioneras” (Herrera y Ramos, 2013: 14).

En 1952, con la Revolución Nacional, las radios contaban cada vez con más presencia e importancia política-social, más audiencia y trascendencia. Estableciéndose como “referente necesario e influyente para las sociedades para las que trabajaban [...] mediante novedosas formas de comunicar, se convirtieron rápidamente en baluarte de construcción de opinión pública” (Herrera y Ramos, 2013: 16). Provocando también que nuevas emisoras se sumaran a la lista.

En pleno gobierno militar del general René Barrientos Ortuño (1964-1965), las radios enfrentan una “dura represión dictatorial” por ser señaladas como medios peligrosos, teniendo como resultado, destrucción física de equipos e instalaciones (Herrera y Ramos 2013: 15). Para 1971, en el también gobierno militar liderado por el coronel Hugo Banzer (1971-1978), se decide ocupar los distritos mineros, a pesar de la resistencia de los obreros, usando la misma estrategia contra las emisoras mineras: silenciarlas.

El general Luis García Meza, líder de la última dictadura militar en el país (1980-1981), desarrollaría también la misma estrategia con el mismo argumento: radios mineras como medios peligrosos dado que, mientras la mayoría de los medios habían sido intervenidos militarmente, las emisoras mineras convocaban a la huelga y a la resistencia contra el nuevo golpe de Estado (Herrera y Ramos, 2013). Y es que la gran fuerza que las radios no podían perder era la legitimidad social que las clases menos favorecidas ya les habían otorgado por medio de la movilización y la participación social.

El año de 1985 fue crítico y decisivo en Bolivia dada la crisis económica del estaño, debido a la reducción de la demanda mundial y la caída de la cotización internacional. Esta situación provoca que Bolivia transite bajo un panorama de reestructuración que, por ejemplo, provoca el despido de más de 28.000 mineros, cuya consecuencia directa fue el cierre del 80% de las emisoras mineras (Herrera y Ramos, 2013: 17).

En 1995, se aprueba la Ley 1.632 de Telecomunicaciones, caracterizándose como la primera que cuenta con una regulación precisa para la radiodifusión. A partir de ahí, el país

andino tuvo una dura y larga lucha reglamentaria en cuanto a normativa para medios comunitarios, pues, a pesar de la existencia de las radios mineras desde el citado 1947 no es hasta 2004. La Administración de Carlos Mesa (2003-2005) reconoce, por primera vez, el derecho a la legalidad de las radios comunitarias y, además sin ninguna necesidad de vincularlas a algún otro sector –privado, comercial, público–. Se aprueba entonces el Decreto Supremo 27.489 que, aunque no contaba con una regulación específica, otorgaba a las radios comunitarias, el espacio legal para operar y el reconocimiento –lejos del sector privado– que las comunidades indígenas buscaban desde décadas atrás.

Para 2005, este decreto se reescribe. El nuevo Decreto Supremo 28.526 cuenta, sobre todo, con un punto importante para las radios y para la legislación comunitaria en general: la aprobación de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) Bolivia. Se determina a este órgano la responsabilidad de otorgar la inscripción oficial a una radio o televisión comunitaria, con el fin de que esta diera la legitimidad de servicio comunitario. En otras palabras, sería la primera vez que una institución privada al servicio de la sociedad era el filtro para conferir reconocimiento institucional a un medio comunitario.

Con la llegada de Evo Morales a la presidencia (2006-actualidad) se promueve el programa “Implementación y Consolidación del Sistema Nacional de Radios en los Pueblos Originarios de Bolivia” en el que se plantea qué recursos económicos se usarían para el equipamiento e instalación de las plantas transmisoras y la compra de las casetas para transmisores; la construcción e instalación de los estudios de radios; la supervisión, tanto técnica como de obra; y el compromiso de dar capacitación a los responsables de estas radios. Es en julio de 2006 cuando Evo Morales, “despliega las antenas hacia lo que sería la primera radio originaria ”alter-nativa”: Radio Orinoca” (Ramos, 2011, p. 258).

Desde 2007, y con la existencia de 24 emisoras beneficiadas por el proyecto, las Radios de los Pueblos Originarios se erigen como medios de comunicación reconocidos. Si bien queda establecido que los recursos donados a la comunidad son por cinco años, con una posible renegociación, dependiendo del cumplimiento de diferentes condiciones. Además, en la normativa queda establecido que las licencias solo serán otorgadas a aquellos servicios, tanto de radio como de televisión, que sean dirigidos por las comunidades –campesinas, indígenas o, pueblos originarios–, cuyas emisiones sean creadas en la localidad y que sea esta la que inmediatamente obtenga dicho servicio. Aunque queda puntualizado que únicamente se concederán las licencias correspondientes a todas aquellas organizaciones comunitarias o localidades que cuenten con menos de diez mil (10.000) habitantes. De lo contrario, esa población no será considerada “rural”.

El último de los impulsos normativos que tuvo el nuestro sector objeto de estudio tuvo lugar en 2011 con la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación que determinaba que la repartición de la banda de frecuencias quedaba establecida en el 33% para el Estado, el 33% para uso comercial, el 17% para social comunitario y el 17% para pueblos indígenas originarios campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas (artículo 10).

Este desarrollo histórico y normativo nos lleva a un 2017 en el que en Bolivia se reconocen legalmente 51 emisoras socias en el Sistema Nacional de Radios en los Pueblos Originarios de Bolivia⁵, que transmiten en diferentes lenguas como quechua, aymara, guaraní, mojeño, chacoyo, chiquitano y español. Por su actividad, entre todas ellas destacamos Radio Patria Nueva, que desde el año 2015 reorganizó su programación para ofrecer a la población la señal 24 horas. Son estas emisoras las que son las herederas de aquellas emisoras mineras que iniciaron el desarrollo comunitario en Bolivia.

Conclusión

Como hemos comprobado en este texto, en los cuatro países que son nuestro objeto de estudio se han determinado e implantado políticas públicas regulatorias que han introducido un reconocimiento de los medios comunitarios.

El hito que inicia este proceso es la aprobación en 2007 de la Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay a la que siguen importantes reformas de la normativa audiovisual en Argentina, Ecuador y Bolivia, países líderes en la regulación de este sector en esta región.

En el caso uruguayo encontramos una ley específica destinada a la radio comunitaria con una regulación muy detallada, mientras que en los otros tres supuestos se han implantado legislaciones sectoriales que regulan el audiovisual o las telecomunicaciones. Aunque hemos comprobado que el soporte de la radio es claramente el más representativo, todos los marcos legales reconocen en sus textos legislativos la posibilidad de crear medios comunitarios también en televisión.

Se ha establecido una reserva significativa de espectro destinada a los medios comunitarios, aunque con diferente alcance. Uruguay fue el primer país en determina una

⁵ Página web oficial de Sistema Nacional de Radios en los Pueblos Originarios de Bolivia: <http://www.rpo.bo/>. (Consulta: noviembre 2017).

reserva de espectro específica destinando, al menos, un tercio del espectro radioeléctrico. De forma similar, Argentina reserva para emisoras un 33% de las localizaciones radioeléctricas planificadas en todas las áreas de cobertura. Ecuador establece un 34 % para medios comunitarios, y la normativa señala criterios para alcanzar la distribución equitativa de frecuencias en la que se priorizará al sector comunitario. Y en el caso de Bolivia la normativa apunta un 17% a medios comunitarios y un 17% a pueblos indígenas. Con estos datos, comprobamos que estos cuatro países establecen reservas de espectro para los medios comunitarios de, al menos, un 33% de las frecuencias.

Si bien existe esta uniformidad, en la lectura de este texto comprobamos que estos cuatro países no han adoptado un criterio único en la definición del servicio dado que de determinan diferentes posiciones en relación con su carácter no lucrativo, su relación con la comunidad e, incluso, su finalidad social. Por ejemplo, mientras que Argentina incluye este sector dentro de la gestión privada sin fines de lucro, en Ecuador se establece que la propiedad, administración y dirección de estos medios corresponde a colectivos u organizaciones sociales sin fines de lucro, a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. En Uruguay también se mencionan asociaciones civiles sin fines de lucro orientadas a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión. Finalmente, la legislación boliviana dispone una definición formulada de manera más genérica y muchos menos precisa.

Por último, queremos aportar una reflexión final. Aunque por el desarrollo de nuestro objeto de estudio podemos reconocer que, aunque en diferentes estados de desarrollo, la voz de los colectivos sociales empieza a ser escuchada, al menos en estos países, no podemos olvidar que este proceso no está terminado en América Latina. Es por tanto el momento de comprobar si esta evolución se acaba de consolidar en un futuro próximo. Es necesario que el reconocimiento legal no se oscurezca por la falta de actuación de las distintas administraciones. Y por supuesto, que Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá, los últimos países latinoamericanos que todavía no han reconocido expresamente a este sector en su normativa, impulsen políticas regulatorias que respondan a las históricas peticiones de su sociedad civil, en diferentes formatos, y de las recomendaciones explícitas de la UNESCO y otras instituciones internacionales.

Bibliografía

- Albarracín, A. (2009). Panorama de los Medios de Comunicación. En Frontera (Ed), *Niñez y Adolescencia en la Prensa Escrita Uruguaya*, Monitoreo de Medios (pp.1-11). Frontera: Uruguay.
- Astudillo, F. (2009). La radio en Ecuador. En A. Merayo, (coordinador), *La radio en Iberoamérica: Evolución, diagnóstico y prospectiva* (pp.191-201). Sevilla: Comunicación Social.
- Ávila, C. (2013). El sistema de comunicación en la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador: un análisis desde el enfoque de las teorías de sociedad y masas de McQuail. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 124, 73-81.
- Baleato, P. (2010): Infancia, Derechos y Medios de Comunicación: una agenda en construcción En. Gómez, G. (Coordinador), *Gobierno del Frente Amplio y políticas Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica* (pp. 15-23). Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Barranquero, A. (2007). ¿Del grito pionero... al silencio? Las radios sindicales mineras en la Bolivia de hoy. *Redes.com: Revista de Estudios para el Desarrollo de la Comunicación*, 4(1), 415-417.
- Berrigan, F. (1979). *Community Communications. The Role of Community Media in Development*. Paris: UNESCO.
- Busso, N. (2011). Derecho a la comunicación: conceptos clave y contexto internacional. *En La cocina de la ley* (pp. 7-39). Buenos Aires: Fundación Villa Manuelita.
- Carpentier, N. (2007). *Translocalism, community media and the city*. Centre for Studies on Media and Culture. Brussels: Free University Brussels.
- Chavero, P. y Oller, M. (2015). Políticas públicas en comunicación y sistemas mediáticos. El caso de Ecuador. En D. Barredo, M. Oller y S. Hernández (Eds.), *La Comunicación y el Periodismo de Ecuador frente a los desafíos contemporáneos* (pp.38-77). San Cristóbal de la Laguna: Sociedad Latina de Comunicación Social.
- Chiriboga, G. (1996). Ecuador: discriminación a las radios comunitarias. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, 56, 60-63.
- Gehrke, M., Lizarazo, N., Noboa, P., Olmos, D. y Pieper, O. (2016). *Panorama de los medios en Ecuador: Sistema informativo y actores implicados*. Alemania: Deutsche Welle.

- Gómez, G., Lanza, E., Baleato, P., Kaplún, G., Prats, M., y Werner, F. (2015). *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014: Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica*. Montevideo: Editorial Friedrich Ebert Stiftung.
- Herrera, K. y Ramos, M. (2013). Comunicación, red y lucha social: hacia la reactivación de las radios mineras de Bolivia. *Quórum Académico*, v.10, n.1, 11-28.
- Jankowski, N. (2003). Community Media Research: A Quest for Theoretically-Grounded Models. *The Public*, 10(1), 5-14.
- Kaplún, G. (2015). *¿Qué radios para qué comunidades? Las radios comunitarias uruguayas después de la legalización*. Montevideo: Ediciones Universitarias
- Ramos, J. (2011). Políticas públicas y radiodifusión comunitaria en Bolivia; proceso de cambio, control del proceso. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación (Redes.Com)*, 249-269.
- Ramos, J. y Gómez, A. (2014). Sujetos, objetos, decisiones y evasiones – el proceso de aprobación de la Ley de Comunicación en Ecuador. *Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 37(1), 283-310.
- Segura, S. (2015). Presentación. En S. Segura y C. Weckesser (Eds.), *Los medios sin fines de lucro entre la Ley Audiovisual y los decretos. Estrategias, desafíos y debates en el escenario 2009 – 2015* (pp.5-11). Córdoba: Editorial de la UNC.
- Senecal, M. (1986): *Televisión y radios comunitarias. Teoría y práctica de una experimentación social*. Barcelona: Editorial Mitre.
- Urribarrí, R. (2007). Medios comunitarios: el reto de formar(se) para la inclusión. *Comunicación: estudios venezolanos de comunicación*, 137(1), 45-53.