

CONCEPCIONES NORMATIVAS EN EL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN ARGENTINO

Eje temático. **1 Medios, Tecnología y Poder**

Mesa seleccionada: **1. 2 Derecho de la Información**

Título de la ponencia: Concepciones normativas en el sistema de radiodifusión argentino

Docente Expositor: Dr. Gustavo Alejandro Iovino

E-mail: giovino@ucasal.net

Cargo y Universidad de procedencia: Decano de la Facultad de Artes y Ciencias, investigador –
Universidad Católica de Salta.

Resumen:

Ante el debate por un nuevo marco legal para la radiodifusión se propone una aproximación al estudio comparativo de la ley vigente y las propuestas de modificación sustentadas, en 1987, por el Consejo para la Consolidación de la Democracia y, en 2003, por la Coalición por una Radiodifusión Democrática, a la luz de las principales concepciones de teoría normativa sobre medios que se originan en el aporte de Siebert, Peterson, Schramm y Mc Quail.

En este sentido, puede considerarse que la Ley 22.285, originada en un gobierno de facto, deberá estar sustentada en una concepción autoritaria y centralista sobre el funcionamiento y control de los medios electrónicos de comunicación, más allá de la generosidad republicana de libertad dispuesta por la Constitución. Ciertos decretos modificatorios introducidos en la década del 90 estarán inspirados en aportes libertarios que tienden a garantizar sin restricciones el acceso al capital accionario de las empresas, impulsando un proceso de privatización de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones a fines de 1989. Las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia o de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, sostendrán principios más vinculados a concepciones de responsabilidad social y democrática-participativa

CONCEPCIONES NORMATIVAS EN EL SISTEMA DE RADIODIFUSIÓN ARGENTINO

Introducción

En el marco del conflicto entre el gobierno y sectores del campo se instala en la agenda pública la necesidad del tratamiento de una nueva ley en materia de radiodifusión. El gobierno nacional impulsa el nuevo eje de discusión ante la opinión pública como resultado de la difusión de un estudio efectuado desde la Facultad de Ciencias

Sociales de la UBA, donde se explicitan detalles sobre el manejo informativo de los medios en la cobertura de los acontecimientos vinculados al conflicto¹.

El punto de partida para la elaboración de una nueva propuesta legal es un documento elaborado en 2003 por un conglomerado de intelectuales, sectores y organizaciones sociales conocido como Coalición por una Radiodifusión Democrática, sintetizada en veintiún puntos que alegan por la vigencia de nuevas formas de organización y funcionamiento de los sistemas de radio y televisión.

En la República Argentina rige aún la Ley 22.285 promulgada en 1980 por el gobierno militar de entonces. Desde allí una serie de decretos y/o resoluciones han reglamentado o modificado los alcances de la ley. Una vez reinstaurado el sistema democrático de gobierno se fueron manifestando posiciones tendientes a redactar un nuevo texto legal, dando lugar a la presentación ante las comisiones respectivas de las cámaras de diputados y senadores, de una notable cantidad de proyectos, muchos de ellos, medianamente superadores de la ley que pretendían relevar.

Los antecedentes normativos en materia de radiodifusión en Argentina provienen en su totalidad de regímenes dictatoriales, en 1957 con el Decreto Ley 15.460 y en 1972 con la Ley 19.798 de Telecomunicaciones. (LORETI, 1995-139).

Durante casi veinticinco años de institucionalidad democrática pueden rescatarse dos momentos clave en las intenciones de derogación de la ley vigente y la propulsión de un nuevo marco normativo. El primero, en 1987, a través de la labor del Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo creado para atender a las necesidades de modernización y reforma del estado. El segundo, luego de la profunda crisis económica, política y social de 2001 con la Coalición por una Radiodifusión Democrática.

En este contexto cronológico cabe preguntarse sobre ¿qué verdaderos cambios se proponen ante la Ley 22.285? previo a determinar ¿qué es lo que verdaderamente sustenta la Ley 22.285?

Para intentar las respuestas serán consideradas las denominadas “Teorías sobre la Prensa” (SIEBERT, 1967), luego actualizadas como “Teorías Normativas” (MC QUAIL, 1993) que consideran los modelos o concepciones sobre los medios de comunicación a partir de los que, generalmente, se estructuran las normativas de acuerdo a un sistema político determinado.

¹ Diario Página 12, Jueves 3 de abril de 2008, Sección Sociedad, “Los medios con la soja al cuello” <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-101741-2008-04-03.html>

En este sentido, puede considerarse que la Ley 22.285, originada en un gobierno de facto, deberá estar sustentada en una concepción autoritaria y centralista sobre el funcionamiento y control de los medios electrónicos de comunicación (LORETI, 1995-139), más allá de la generosidad republicana de libertad dispuesta por la Constitución (BADENI, 1997- 119). Ciertos decretos modificatorios introducidos en la década del 90 estarán inspirados en aportes libertarios que tienden a garantizar sin restricciones el acceso al capital accionario de las empresas, impulsando un proceso de privatización de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones a fines de 1989 (ALBORNOZ, 2000-184). Las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia o de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, sostendrán principios más vinculados a concepciones de responsabilidad social y democrática-participativa.

No puede pasarse por alto en el análisis el sistema político vigente que, como en el caso argentino oscila entre gobiernos de facto y de derecho, como así también las concepciones generales vigentes respecto a la economía, la política y la sociedad que trascienden particularidades de régimen y se imprimen cada vez más en las corrientes de pensamientos internacionales que actúan como estímulo de la organización y funcionamiento de medios y que, entre otros casos, tienen que ver con el proceso de auge y derrota de las ideas de intervención del estado (MASTRINI-MESTMAN, 1996).

Precisamente el objeto de esta investigación es argumentar las maneras en que se expresan los distintos principios normativos en los documentos de base: Ley 22.285 y modificatorias; Propuesta del Consejo por la Consolidación de la Democracia y Propuesta de iniciativa ciudadana por una ley de radiodifusión democrática de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, en consonancia con las corrientes de pensamiento imperantes en los sistemas políticos, sociales y económicos vigentes y dominantes.

Los antecedentes respecto a investigaciones de este tipo los podemos hallar en materiales específicos sobre el proceso político y social inherente a la radiodifusión argentina (MASTRINI, MESTMAN, ROSSI, CHARRAS), también en materia legislativa (BADENI, LORETI, PORTO) como teórica (SIEBERT, PETERSON, SCHRAMM, LOWENSTEIN, PICARD).

La originalidad de esta propuesta consiste en vincular la ley, aun vigente, documentos y/o propuestas de modificación significativas, formuladas en la Argentina, con principios teóricos normativos desarrollados en ámbitos académicos, en una manera de incorporar otra perspectiva en el análisis que permita la comprensión de la problemática de la radiodifusión.

Estrategia Metodológica

Se propone articular dos técnicas: el Análisis Crítico del Discurso y la construcción de Mapas Conceptuales.

El Análisis del Discurso es una técnica utilizada en la Ciencia Política y permite la reflexión sobre “la relación entre las palabras y la política, sobre la naturaleza del lenguaje político, su alcance y su influencia a la hora de articular los discursos públicos” (MORENO DEL RÍO, 2005). En este sentido la investigación apunta a desentrañar los sentidos de las verbalizaciones efectuadas en legislación y documentos referidos al régimen de funcionamiento de los sistemas de radiodifusión, entendiendo que los mismos contienen expresiones de carácter político-ideológico, puesto que apuntan a sustentar un determinado modelo. Desde la filosofía política se puede comprender una tensión que apunta a resolver o profundizar el rol del individualismo y el colectivismo en función de una manera de organizar el sistema de medios de comunicación, definiendo aspectos tales como la propiedad, el acceso y el control tanto a la emisión como recepción de mensajes.

Se distinguen tres principales perspectivas en el Análisis del Discurso (MORENO DEL RÍO, 2005), a saber:

1. La Realidad hace los Discursos: parte del concepto de realidad como un fenómeno objetivo, visible, unitario y más o menos neutro. Esta corriente es denominada también como analítica o positivista y tiene a la “realidad” como centro de atención. Los discursos son reflejo de la realidad política y social.
2. Los Sujetos hacen los Discursos: los sujetos históricos, con sus intereses y sus motivaciones concretas, son los verdaderos creadores de los discursos políticos en función de cada circunstancia, de cada coyuntura y de cada movimiento histórico.
3. Los Discursos se hacen: son el resultado de una relación compleja entre las circunstancias, los contextos políticos y los aspectos cognitivos que permiten articular los discursos en la mente humana.

La tarea consistirá en ubicar el análisis bajo la compleja perspectiva de un discurso, en materia normativa, que se presenta involucrado en un contexto político, social, económico y cultural y en un determinado momento histórico, influenciado además, de

alguna manera, con las concepciones que a nivel mundial y especialmente en el ámbito occidental han sido gestadas y de alguna manera aplicadas.

La construcción de mapas conceptuales como instrumento de aplicación para efectuar el Análisis del Discurso, facilita la tarea de ordenar conocimiento, sintetizar información y descubrir relaciones significativas entre conceptos (GARCÍA PONCE DE LEÓN, 2004) consolidándose como una técnica bastante apropiada para la aplicación del análisis emprendido en esta investigación.

El empleo reiterativo de ciertos conceptos, las coincidencias sobre determinados elementos o factores presentes en las expresiones vertidas en los textos de análisis y su correspondencia con los lineamientos normativos de acuerdo a cada teoría adjudicada al funcionamiento de la prensa, como es el caso del sistema de propiedad y la manera de ejercer cierto control, serán aspectos fundamentales a la hora de construir un mapa conceptual que sintetice los lineamientos generales del debate sobre la legislación en materia de radio y televisión.

Marco Teórico

Como ha sido señalado los marcos teóricos estarán supeditados al desarrollo de los conceptos explicitados en denominadas “Teorías sobre la Prensa”, de las que dan cuenta Siebert, en el caso de las denominadas Teoría Autoritaria y Teoría Libertaria; Peterson con la Teoría de la Responsabilidad Social y Schramm, agregando la Teoría Soviética. Estas cuatro concepciones luego fueron actualizadas como “Teorías Normativas” por Denis Mc Quail, quien incorpora los conceptos de Teoría Desarrollista y Teoría Democrático Participativa. Todas estas teorías o marcos normativo-ideológicos consideran los modelos o concepciones sobre los medios de comunicación a partir de los que, generalmente, se estructuran las reglas y leyes de acuerdo a un sistema político determinado, congruente con una organización social y un determinado sistema de producción y distribución de bienes y riqueza.

La tesis original de los aportes de la teoría normativa clásica, surgida en los primeros escritos en la materia de Siebert y Peterson, “es que la prensa siempre toma la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas dentro de las cuales actúa”. (SIEBERT, 1967). Por lo tanto nos encontramos ante un fenómeno complejo que involucra no solo a la actividad periodística, sino al funcionamiento en general del sistema de medios e incluso de las más variadas formas de comunicación, sino también a la organización social, la herencia cultural, las prácticas políticas, la estructura económica,

etc. De esta manera el análisis de los discursos deberá atender también a un estudio amplio de los contextos y el momento histórico en los cuales se desarrollan y explicitan.

La normativa de los medios “refleja el sistema de control social por cuyo intermedio se ajustan las relaciones de individuos e instituciones”. (SIEBERT, 1967). Asimismo, “las concepciones normativo – ideológicas de los medios de comunicación presentan una estructura común, de la que se infiere como finalidad la preservación del orden social”. (IOVINO, 1994).

Las primeras orientaciones en referencia a los conceptos estructurales presentes en la construcción de los discursos normativos las podemos obtener en la base de la comprensión de los siguientes aspectos:

1. Origen: Es la referencia de un momento histórico determinado, en un contexto socio-político que da lugar a la sustentación de un modelo de organización de la prensa o los medios y una forma de actuación por parte de los variados protagonistas: editores, periodistas, gobierno, anunciantes, lectores, audiencia, etc.
2. Fundamento: Cada teoría normativa está inspirada en concepciones de carácter político e ideológico, en consonancia al devenir histórico y al escenario de desarrollo. Podemos advertir incluso cierta relación dialéctica producida en la predominancia de los aspectos individuales o de los comunitarios en cuanto a derechos, ya sea de emisión o recepción. Al respecto puede sostenerse que la concepción sustentada por el comunismo soviético es tan sólo una variación moderna del concepto autoritario y la teoría de la responsabilidad social es una variación moderna del concepto libertario. Ralph Lowenstein incorpora la dicotomía autoritario/libertario, sosteniendo que todos los sistemas en el mundo de hoy tienden a inclinarse hacia una dirección o la otra, considera además que existe cierta tendencia al liberalismo, como contraparte John Merrill se anota en afirmar que al contrario la tendencia es hacia el autoritarismo.
3. Objetivo: Cada teoría sustenta uno o varios propósitos que suele utilizar como bandera de identidad ante otras concepciones. En los objetivos se tiene en cuenta el rol que juegan distintos actores: el Estado, el individuo y la sociedad.
4. Propiedad: Explícitamente o indirectamente los cuerpos normativos, de acuerdo a las concepciones, establecen formas de propiedad o acceso a

los medios, que en algunos casos pueden ser complejas, limitativas, e incluso, con efectos no buscados originalmente (por ejemplo la concentración bajo las ideas libertarias). En términos generales nos referimos a la propiedad estatal, privada o pública de los medios con las variaciones, matices o mixturas que las mismas puedan contener.

5. Control: En relación a la manera en que el Estado, el mismo sistema o los públicos, ejercen distinto grado de acción o influencia en el funcionamiento y la difusión de contenidos. En general las formas de control pueden calificarse como de acción directa o de acción indirecta.

En la investigación que se plantea se tratará de comprobar que la organización del sistema de radiodifusión argentina transitó desde el modelo autoritario (ley 22.285 y antecedentes), pasando por el liberal (modificaciones producidas en la década de los noventa) hasta llegar (o al menos intentar) a establecer modelos de radiodifusión próximos a las concepciones de responsabilidad social y democráticas participativas. Este panorama ratificaría la vinculación con los procesos históricos y además coincidiría con la manifestación de Siebert respecto a la preeminencia original y posterior influencia relevante de las concepciones autoritarias ante las prácticas y organización de los sistemas de prensa o medios en una realidad marcada por la existencia de sociedades organizadas previo a la existencia de medios, a que esa organización está determinada por supuestos filosóficos acerca del hombre y del estado, a saber: naturaleza del hombre; naturaleza de la sociedad y el estado, relación del hombre con el estado y naturaleza del conocimiento y la verdad como principios vigentes en una comunidad determinada y, por último, que los sistemas políticos cuentan con fundamentos para efectuar el control social, cuya finalidad es la preservación del orden correspondiente a cada sociedad-

Bibliografía

- Albornoz, Luis (coord.) (2000) "Al fin solos, la nueva televisión del MERCOSUR", Ciccus, Buenos Aires.
- Badeni, Gregorio (1997) "Libertad de prensa", Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Demers, Francois (1998) "Teorías normativas de la prensa y tipos ideales para interpretar los discursos sobre el periodismo", Comunicación y Sociedad, Núm. 34, México.
- García Ponce de León, Omar y otros (2004) "Mapas conceptuales aplicados al Análisis de Discurso de Grupos en la Universidad", Primer Conferencia Internacional sobre Mapas Conceptuales, Pamplona, España.

- Iovino, Gustavo (1994) "Análisis estructural de las concepciones normativo-ideológicas de los medios de comunicación social", CECS, Salta.
- Loreti, Damián (1995) "El derecho a la Información", Paidós, Buenos Aires.
- Mastrini, Guillermo (s.f.) "Política y Medios en la Argentina: Los orígenes de la televisión privada", Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Cs. de la Comunicación, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- Mastrini, Guillermo - De Charras, Diego (s.f.) "20 años no es nada: del NOMIC a la CMSI", Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Cs. de la Comunicación, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- Mastrini, Guillermo- Mestman, Mariano (1996) "¿Desregulación o rerregulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota", Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Cs. de la Comunicación, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- Mc Quail, Denis (1993) "Teorías normativas de la estructura y la práctica de los medios de comunicación" en "Introducción a teoría de la comunicación de masas", Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México.
- Moreno del Río, Carmelo (2005) "Las elecciones autonómicas vascas de 2005: Análisis de los discursos electorales del PNVA-EA y PSE-EE", Universidad Autónoma de Madrid. <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>
- Rossi, Diego (2000) "Políticas sobre medios audiovisuales: restricciones a la democratización", Cátedra Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Cs. de la Comunicación, Fac. de Ciencias Sociales, UBA.
- Rivers, William y Schramm, Wilbur (1973) "Responsabilidad y comunicación de masas", Troquel, Buenos Aires.
- Salwen, Michael (1987-1988) "Las cuatro teorías de la prensa: ¿demasiadas o suficientes?", Cuadernos de Información 4-5, Facultad de Informaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Siebert, Fred y Peterson, Theodore (1967) "Tres teorías sobre la prensa", Ed. De la Flor, Buenos Aires.
- Vicente Mariño, Miguel (2006) "Desde el análisis de contenido hacia el análisis del discurso: la necesidad de una apuesta decidida por la triangulación metodológica", IX Congreso IBERCOM, Sevilla- Cádiz, 2006.