

# Audiovisual policies in the MERCOSUR (1991-2007) <sup>1</sup>

DANIELA MONJE, Advanced Studies Center. National University of Córdoba, Argentina.  
([danielamonje70@gmail.com](mailto:danielamonje70@gmail.com))

Received: 04/28/2011. Accepted: 05/13/ 2011

**Abstract:** The reasons for which the Southern Common Market (MERCOSUR) rejected the radio and television regional policies design from its creation in 1991 to the year 2007 are questioned in this paper. The methodological strategy involves the case study for regional analysis and the application of comparative methods for the national cases (Argentine, Brazil, Paraguay and Uruguay) and for other contemporary processes of regionalization (European Union and the North American Free Trade Agreement). The radio and TV national public policies implemented by full members and those produced within the framework of the regional bloc are analysed. Besides, a second interregional comparison is traced supposing this contrast provides valuable elements for the evaluation. The results show that though isolated attempts, the radio and television regional policies were not present at the strategic agenda of MERCOSUR during the analysed period.

**Key words:** Broadcasting policies, audiovisual policies, regional integration, MERCOSUR.

## 1. INTRODUCCIÓN

This article explores the reasons why the Southern Common Market (MERCOSUR) dismissed between 1991 and 2007, the design of an integrated body, explicit and sustainable of regional policies for radio and television, when the evidence shows that: 1) other contemporary processes of regionalization, such as the European Union (EU) or the Free Trade Agreement (NAFTA), have explicitly included the subject in their agendas, either in order to exempt or to liberalize its exchange; 2) members of MERCOSUR are producing since 2003, in parallel, readjustments in their legal systems based on most progressive and lawgiving worldwide trends that consider broadcasting<sup>2</sup> as a materialization of the human right to freedom of expression and 3) if not explicitly exempted, broadcasting –as cultural industry- will be included as a tradable service based on service trade agreements signed between MERCOSUR members.

Among this work hypothesis there is one that postulates that MERCOSUR did not formulate regional policies for television and radio because they did not identify the treatment of cultural industries as a controversial issue for which specific strategies are required. At the same time, MERCOSUR members acted independently from their partners in the formulation of national policies on broadcasting and gradually moved, towards the end of the period, to more complex rules in which the basic principles of the struggle for the democratization of communications can be recognized. However, the analyzed period is not characterized by a lack of legal framework, but by an explicit regulation that, at least during the first decade, favors the interests of the commercial and private sector and then re-allocates to the incorporation of the demands of other sectors. This process recognizes reciprocal influences between countries and a strong motivation linked to the change since 2003 of the political trend in the region. Moreover, regulatory frameworks on broadcasting implemented between 1991 and 2007 in the

countries of MERCOSUR have enabled, by act or omission, significant changes in the structure of media ownership in favor of the commercial and private sector, and in detriment of the public and social community sectors.

The study proposes a double comparison between the National Communication Policies (NCP) of the four countries of MERCOSUR as full partners and the Regional Communications Policy (RCP) of three contemporary regionalization processes. In this sense it is original, as no similar study is recorded in the field of socio-political communications. Its main contribution is the integrated reading of phenomenon that have been studied in an isolated way and in the production of keys of interpretation about the strategic relevance acquired by strategic communications in the MERCOSUR region.

The results indicate that until 2007 there was no explicit objective in MERCOSUR to advance on the design of regional policies for radio and television, and there was not principle of cultural exception in European style, either. Only Specialized Meetings and a Working Sub Group specialized in the treatment of communication and broadcasting have made progress in some partial policies<sup>3</sup>. Therefore we could not speak of a MERCOSUR policy on audiovisual production in general or radio broadcasting in particular, but of actions and initiatives that could eventually come together in a general policy but until then remained fragmented. That is, the outlook through 2007 was not composed of explicit regional policies but by "absent policies" or in terms of Bustamante (2003), "policies by omission," because not making policies is a political mode.

However, in 2009, the status quo begins to grind. The standard definition on digital terrestrial television (DTT) that will be unified in the MERCOSUR region between October 2009 and December 2010 to the Nippon-Brazilian<sup>4</sup> standard modifies, for the first time since its creation, the way to build regional communication policies addressed by MERCOSUR countries. However, it is a fact outside the block the one that triggers the decisions of the members. The impulse of Brazil, the most powerful economy in the region, coupled with strategic alliances that the Empire of Japan and the business of this country get to hatch in the South American region create conditions conducive to the adoption of the standard. Although Brazil had made the choice in 2006, it is in 2009 when a sort of domino effect takes place and in less than a year the adoption map of Nippon-Brazilian DTT standard in South America is as follows: Peru adopts it in April 2009, Argentina in August of that year, Chile in September and Venezuela in October. Then follow, in this series: Ecuador in March 2010, Paraguay in June of that year, Bolivia in July and, finally, Uruguay in December. This alignment around the DTT standard constitutes a finding. It is eye-catching -both in relation to the strengthening of the regional market as to the definition of a joint position on the treatment of cultural industries, in the EU style- that the formulation of a controversial but fundamentally strategic issue for a regional market of around 250 million people has been postponed for so many years.

As it will be revealed throughout this paper, national regulatory systems of the MERCOSUR countries, and the regional union itself, have experienced a symptomatic lag during the study period, delaying the discussion about the exclusion of radio broadcasting of rules of services trade, an imperative that is generalized on a global scale, promoted by the World Trade Organization (WTO). The other side of this state of affairs is expressed in the radical transformations that have suffered the media ownership structures in the past 20 years, reaching alarming levels of concentration on international standards, with more than 90% of the radio broadcaster sector exploited for commercial purposes in the four countries examined in this study (Mastrini-Becerra, 2006) and, concomitantly, with a secondary role played by public

sector and social community sector that for decades has grown in conditions of illegality.

Confronted to this, we understand that the treatment of cultural industries in general, but especially those of point-mass type included in the audiovisual sector, is controversial to the extent that it is required to discuss in an articulate way their economic and cultural dimensions from a delicate balance that does not ignore this duality but try an approach different from those used in other commodities. Underlying this dispute of senses are the defense of freedom of expression, guarantees for the constitution of diverse collective identities and the right to information and communication, all aspects that are conditions of possibility for the democratization of communications .

## **2.- 2. THEORETICAL FRAMEWORK**

Over the past 20 years there was a reconfiguration of the media ecosystem on a global level which is part of liberalization of capital processes, trans-nationalization of the distribution, increase of the financial and technological convergence (Zaller, 1988; Garnham, 1991; Van Audenhove, 1999, Mastrini and Bolan, 1999). This change was maintained over a wide legal framework designed to measure the regulated (Van Cuilenburg and McQuail, 2003).

In this context, cultural industries -among which is the broadcasting industry- entered a valorization process that transformed the industry in an area of growing interest to capital investment from other industry branches. This shift was a significant mutation in the traditional logic of production, circulation and consumption of goods and printed new dynamics to processes of social production of meaning (Mastrini and Becerra 2006; Bustamante, 2003, Becerra and Mastrini, 2009). Cultural Industries (CI) have been defined by Ramon Zallo (1988) as:

a number of branches, segments and auxiliary activities producers and distributors of goods with symbolic content, designed by a creative work, organized by a capital that is valued and intended ultimately to the consumer, with a function of ideological and social reproduction.” (P. 26).

Goods produced by these logics not only require a significant investment of capital and the division of labor implicit in any process of industrialization, but also have the peculiarity to shape and influence the meanings of contemporary cultures. This duality is controversial.

Indeed, as stated by Galperín (1998), we must recognize that cultural industries are integral to the global economic system, but also have important sociopolitical implications, while helping to reproduce and sustain the cultural identity and to maintain social ties of a community while helping to regulate the circulation of political discourse in modern societies (p. 14).

Garnham had foreseen this bivalence in 1979, when he stated that "culture has become a commodity", because the market displace the State's function of ideological reproduction, from the transformation of a historically unproductive area, as culture, into a high profitability area. So, without invalidating the structure-superstructure model, he worked on the hypothesis of industrialization of the superstructure.

In this sense, broadcasting has been developed through support and expansion strategies related to the processes of concentration of ownership that have occurred throughout Latin America in the last 20 years. This process, unlike what happened in Europe with state monopolies- has been almost exclusively on the commercial private sector relegating

the state to a subsidiary supply role<sup>5</sup>.

As the CI represent areas of high profit, they have received in recent decades migration of capital and investments from other sectors of the economy and admitted the logic of international trade in terms of commodities<sup>6</sup> or tradable goods. As a counterpart, from UNESCO emerges a proposal known as "cultural exception" that presents specific background from November 2001, the year that Universal Declaration on Cultural Diversity is published. There specifies that cultural goods and services, as vectors of identity, values and meaning, "should not be treated as mere commodities or consumer goods like any other" (Art. 8). This policy has been validated by subsequent public statements and actions of this organization and is fixed as a norm of international law from 2005 through the Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions of UNESCO, which came into force in March 2007. The strategy of preservation of cultural property of the European Union against requirements of the WTO has been based on this Convention.

However, the UNESCO-led actions have failed to alter the direction of a flow that has produced great benefits, both economic and cultural, in the configuration audience's taste and preferences, globally. Logically, those who have benefited most from this movement have been the major international operators, who not only possess the capacity to generate economies of scale and scope but have done so, mainly under widespread processes of ownership concentration.

In this scenario MERCOSUR, as a contemporary regional integration process, appears as a big question as its international position with regard to cultural industries is unclear. We understand that the keys provided can be valuable to formulate questions about the status that broadcasting had achieved in the framework of the regional union and in each of the countries that integrate MERCOSUR as full members.

As for international trade in audiovisual goods and services, we can say, following Marc Raboy (2002), that currently we see the configuration of a "global regulatory arena," which implies that States have lost some degree of autonomy in the definition of its regulations and that require to pay attention to the logic of the negotiation of these rules at the transnational level, where the guidelines to which they should then be accommodated are debated and stated.

In the case of radio broadcast media, the imprint of traditional media does not exclude them of these logics because the technological conversion and digital convergence have equated their scope possibilities and diversity of content to new media. The point to define and defend by the States is whether the broadcasting will be part of the cultural or economic sphere, because "(...) globalization itself does not mean the end of regulation: it means a change in where and how this regulation occurs. This implies that the regulation of broadcasting has gone global "(Raboy, 2002, p. 24).

This reflection is in contrast to the observations made by Lacroix in 1999, who argued that international regulatory institutions had failed so far to transcend the mode of regulation imposed by the Fordist-Keynesian matrix (based on the intensification of production and consumption and growth in the State intervention) to what he called a discussed-programmed mode which sought to regulate from social consensus reached between the State, economic power and society. Lacroix diagnosed a crisis in national regulatory capacities "from the access to power of transnational corporations and the concentration and centralization of capital (...) result of close cooperation between States and economic power, particularly for developing

international trade" (1999, pp. 89-90) recognizing that in regional unions such as MERCOSUR, NAFTA and the European Union there was evidence of institutional forms for a new matrix that had not yet come to fruition.

Ten years after of this analysis, and in line with the contribution made by Raboy in 2002, we can say that changes in patterns of regulation are happening in an accelerated mode. The actors who drive them are not only, as in the past, States or the regional unions they form, but also worldwide organizations in which States and economic groups participate, as in the case of the World Trade Organization or transnational corporations as in the case of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). This new balance of power should be a warning to a regional union such as MERCOSUR.

### **3. OBJECT OF STUDY AND METHODOLOGY**

The research on which this article is based had as its object of study public policies for radio and television developed between 1991 and 2007 by the founding partners of MERCOSUR: Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay, and by the regional union itself. Therefore, we studied both National Communication Policy (NCP) and Regional Communication Policy (RCP). We considered, on one hand, the main policy-making processes for broadcasting, and on the other, normative-legal framework designed and implemented in each country and the regional union during the period, with special emphasis on the activity of actors who have disputed senses in the construction of policies. Thus, it was sought to articulate the regulatory system with institutional practices involved in the design and implementation of regulations as two inseparable levels in the analysis of radio broadcasting policies.

Regarding this subject we designed a methodological strategy that combines the case study and the comparative method.

While preliminary investigations showed a small and disjointed design of broadcasting policies in the MERCOSUR region, and considering the difficulty of defining a clearly demarcated area of interest, we chose to apply the case study not as a technique, but as a strategy in the research design. As such, the case study focused on understanding the dynamics that occurred within particular scenarios (Eisenhardt, 1989).

We worked on the assumption that the MERCOSUR case could be addressed as an intrinsic case, not because it was representative of other cases or because it served to illustrate a particular problem, but because it was itself of interest, because of its character. Thus, the purpose of research was initially directed to reveal the intrinsic aspects of the case. Stake defines this strategy as "the study of the particularity and complexity of a single case, to get to understand its activity in important circumstances" (1995, p. 11).

As methodological strategy, case study proceeds by induction:

Generalizations, concepts, hypotheses emerge from careful examination of the data [that characterize it]; is the discovery of new relationships and concepts rather than the verification or checking of the hypothesis (...) which can lead to the discovery of new meanings, expand the reader's experience or confirm what we know. "(Rodríguez Gómez et. Al, 1999, pp. 91-98)

Considering the policy by omission characteristic of the MERCOSUR region with regard to radio broadcasting, the approach to MERCOSUR case components was necessary, that is, it became essential to know, compare and contrast the actions and/or omissions in the area that

took place in each of the four countries during the period of analysis. MERCOSUR case was formed in turn from a limited number of national cases, and thus ended to conform as multiple case (Yin, 1984), i.e., from several single cases. The selection of these cases was naturally linked to the original signatories of the MERCOSUR agreement and sought to generate information indicative of the processes of policy design that were followed at national level during the period in order to establish a significant comparison between the cases and then make explicative hypotheses concerning the continuities or discontinuities that these processes had at regional level.

From this conformation, we sought to recover the essence of the case studies, i.e., the attempt to "illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented and with what results"(Schramm to Yin, 1984, p. 23). From this point of view the chosen case study is of explanatory type (Yin, 1984).

The case study, as evaluation research, can explain the causal links in real-life interventions, describe the contexts in which interventions took place, and explore those situations in which such interventions did not produce clear results (op. cit., 1984). Ultimately, the case study makes sense not to define what it resembles it to other cases, but what makes it unique and complex (Stake, 1995).

Based on case study as a methodology strategy, we proceeded to define two groups of meaningful comparisons: interregional and regional levels. For the first case, we chose two contemporary processes of regional integration: NAFTA and the EU. The criteria on which this decision is based are: 1) these processes are contemporary with each other and with MERCOSUR, 2) up from substantially different models, they conform the definition their regional radio broadcasting policies, internal and external, 3) have defined policies of radio broadcasting explicitly, and 4) represent the two ends of an arc of possibilities for radio broadcasting policies as both use different strategies in protectionism-liberalization of their cultural industries of radio broadcasting, at member countries level and between regional union and the rest of the world. We identified, following the comparative method of Mills (1986), the similarities and crucial differences.

The terms on the basis of which the comparison was made combined the terms proposed by Galperín in his 1998<sup>7</sup> study and others that appear from the formulated objectives and hypotheses that clarify and focus the observation on the radio and television policies.

We worked at this stage with the comparative method of agreement and difference proposed by Mills (1986). This approach allowed us to establish how central or peripheral is the way in which the policies of radio and television are managed and the preeminence of economic, technological, political or cultural factors in each case. From this state of the art it was finally possible to make meaningful comparisons in terms of agreements and differences among the three selected cases. The analysis variables used were: 1) regional broadcasting policies<sup>8</sup>, 2) cultural distance<sup>9</sup>, 3) formulas used in integration processes related to cultural industries<sup>10</sup> and 4) structure of the C.I.<sup>11</sup>.

The second comparison was made on the basis of the political experiences of the four founding members of MERCOSUR: Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay. In this case, the search was directed towards national radio broadcasting policies that each country carried out during the analyzed period. The objective was to determine correspondences and distances

between national practices and regional policy. We sought to demonstrate that, during the period analyzed, there was a theming and an active and specific action on legislative and regulatory apparatus of the four countries, together with an ongoing debate and politic actions faced by different social actors vying for spectrum use that had no counterpart at the regional level but also was not particularly favored or promoted by the supranational level.

From this methodological framework were made the comparisons made between the radio broadcasting policies of the four countries of MERCOSUR as full partners. For a better presentation of cases the descriptive variables were grouped as follows: 1. Overview<sup>12</sup>; 2. Media system background<sup>13</sup>; 3. Legal and regulatory frameworks<sup>14</sup>; 4. Institutional public structure of the radio broadcaster<sup>15</sup>; 5. Access<sup>16</sup>; 6. Three broadcasting sectors<sup>17</sup>; 7. Service provision<sup>18</sup>; 8. Foreign capital participation permitted by law<sup>19</sup>; and 9. Centralization of media ownership<sup>20</sup>.

## 1. RESULTADOS

Esta investigación analizó el tratamiento que la unión regional MERCOSUR hizo del audiovisual y la radiodifusión entre 1991 y 2007, en la hipótesis de que no existía un abordaje en términos de política pública regional que pudiera dar cuenta de un lineamiento consensuado. El supuesto fue confirmado a poco de iniciadas las indagaciones: MERCOSUR no diseñó entre 1991 y 2007 políticas generales de radio y televisión regionales, ni se pronunció en Decisiones, Resoluciones o Directivas o en algún tipo de documento público de análisis o propedéutico –del tipo de Libros Verdes o Libros Blancos– respecto del tratamiento que la región acuerda dar a la radiodifusión y, más ampliamente, a los servicios de comunicación audiovisual.

Sobre esta base trazamos una nueva hipótesis de trabajo que, siguiendo a Bustamante (2003), afirma que las políticas pueden entenderse como acciones pero también como omisiones en tanto el no hacer es una forma de la política. Surgió entonces la necesidad de producir un contraste para definir si otros procesos de regionalización contemporáneos se han pronunciado desde el derecho comunitario sobre el tema y, en tal caso, cuáles son las posiciones que han adoptado. Los resultados evidencian una gran diversidad: no todos los procesos de integración regional analizados han considerado necesario expedirse en materia de radiodifusión, ni han buscado separar el tratamiento estrictamente mercantil de la dimensión cultural implícita en los productos audiovisuales. La UE aparece, en este sentido, como el referente ineludible acerca del modo en que una política puede llevarse a cabo por acción. Las políticas explícitas de protección de los bienes culturales frente a otras mercancías, así como el reconocimiento de la necesidad de ampliar, integrar y fortalecer el mercado audiovisual regional, han llevado a la UE a tomar medidas de derecho comunitario mediante Directivas, Libro Verde, Libro Blanco, y un extenso repertorio de normativas, documentos analíticos y producción de indicadores que hacen explícita una dirección de políticas del audiovisual para la región. En el caso del TLCAN, en cambio, nos encontramos en las antípodas: completa liberalización del comercio de bienes y servicios culturales, ausencia de políticas de protección regional y estímulo a los países más vulnerables de la unión, todo a pedir de boca del mayor productor y consumidor de bienes audiovisuales a nivel mundial: Estados Unidos.

La integración regional en el MERCOSUR aparece en este concierto como un trabajo inconcluso, a mitad de camino entre la unión económica y el proyecto político-cultural. En sus más de 18 años de existencia, computa logros importantes relacionados con el comercio de

bienes y servicios –reducción de aranceles aduaneros, incremento del comercio entre los socios, generación de puestos de trabajo– y también ha conseguido avanzar en algunos aspectos políticos y sociales tales como la libre circulación de los ciudadanos de MERCOSUR y la expansión de su institucionalidad. Pero, en relación a la comunicación y la cultura el resultado es exiguo. En el área de incumbencia del sector, el Subgrupo de Trabajo 1 ha tenido un desempeño eficiente en cuanto a la definición de parámetros técnicos de homologación de normas e interoperabilidad, pero no consigue avanzar en la definición de políticas, mientras que las Reuniones Especializadas tienen un papel político más activo aunque con una demora sustantiva que empieza a manifestarse sólo hacia el final del período de análisis en algunas acciones puntuales. La RECAM es la Reunión Especializada de mayor dinamismo y productividad, que mediante el desarrollo de investigaciones sobre el sector de la cinematografía y el audiovisual, ha impulsado acciones que buscan fomentar la circulación y el consumo de productos audiovisuales producidos en MERCOSUR entre los países de la unión regional, ha favorecido la producción independiente y promovido la creación de institucionalidad en el área cinematográfica en Uruguay y Paraguay, los dos socios más débiles del mercado regional. En este sentido, su labor es altamente positiva, aunque insuficiente para revertir un consumo regional de films norteamericanos cercano al 90%. En el Caso de RECS, ha tenido una existencia errática y discontinua desde su creación en 1996. El relanzamiento de esta Reunión se produce en 2005, pero será recién en 2007 cuando los socios rubrican el documento conocido como *Carta de Buenos Aires: La Comunicación Pública en el Proceso de Integración Regional*, en el que se define que “El MERCOSUR, además de ser un acuerdo comercial, constituye un permanente proceso de integración social, político y cultural que responde a aspiraciones históricas de los pueblos de América del Sur”, que “la integración regional no se efectivizará sin el conocimiento mutuo de las diferentes realidades, sin acceso a la información, sin el conocimiento de otras culturas nacionales y de las propias herramientas de integración regional” y, fundamentalmente, que “la comunicación es un factor de articulación clave para las naciones pertenecientes al bloque, tanto como instrumento para la divulgación y la integración de políticas del MERCOSUR, como para una definición propia de políticas de comunicación pública convergentes entre los países del bloque”. Este documento estimula el trabajo hacia una comunicación pública regional, destacando la importancia de los medios públicos. Finalmente, la Reunión de Ministros de Cultura inicia, a partir de 2005, la construcción de indicadores para comenzar a mensurar los volúmenes de comercio internacional e interregional de bienes y servicios culturales. A partir de ello se presenta, en 2007, el Sistema de Información Cultural del MERCOSUR-SICSUR y, en el año 2008, se publica el informe “Nosotros y Los Otros: el comercio exterior de bienes culturales en América del Sur” que, pese a ser promovido desde la Reunión de Ministros de Cultura bajo el patrocinio de MERCOSUR Cultural, no incluye datos de Paraguay, uno de los socios fundadores.

Si se realiza un análisis de conjunto respecto de estas medidas, surge en primer lugar que las Reuniones trabajan de modo aislado, sin vincularse entre sí, pero que sin embargo se perfila una línea de cambio a partir de 2005-2006 en relación a la cual es posible visualizar un interés explícito en la comunicación y la cultura, que no llega a formularse en tanto política regional, pero que aporta elementos para una puesta en agenda del tema. Se inician además relevamientos y sistematización de información sobre circulación, consumo y comercio internacional de audiovisuales y cinematografía (a cargo de la RECAM) y de bienes y servicios culturales (a cargo de la RMC) que aportarán la base informativa necesaria para la elaboración de políticas en la materia que puedan incidir en el plano regional.

En esta línea, el reconocimiento de que el MERCOSUR es, además de un acuerdo comercial, un proceso político, social y cultural, y la explicitación de la necesidad de atender a la comunicación pública y al acceso universal a la información en la búsqueda de construcción de

ciudadanía como parte necesaria de la integración, constituyen indicios respecto de una posibilidad de transformación de las políticas de la omisión hacia las políticas de la acción en el ámbito regional.

De todas formas existe una gran incertidumbre sobre el destino o la orientación que finalmente podría imprimirse a las políticas de radio y televisión en el marco de esta unión regional. Al menos dos vías han permitido elaborar hipótesis acerca de este punto. La primera tiene que ver con la comparación realizada con dos procesos de integración regional contemporáneos a MERCOSUR: la UE y el TLCAN (Tabla 1). Estos casos presentan diferencias significativas entre sí: la UE excede el proyecto de integración económica y se define como un proyecto de integración político y cultural mientras que el TLCAN se enfoca hacia la creación de un área de libre comercio en América del Norte sin buscar la integración política o cultural ni generar una institucionalidad supranacional.

Sin embargo, la productividad de esta comparación radica en ubicar el lugar que se le asigna a las industrias culturales del audiovisual y la radiodifusión y las políticas a las que da lugar en cada caso. Así se pudo observar que en la Unión Europea existen políticas del audiovisual explícitas, fijadas por el derecho comunitario, y que deben ser adoptadas obligatoriamente por todos los miembros. En su espíritu, el conjunto de normas, planes y programas en los que se desglosa la política ha buscado proteger a la industria europea frente al avance cada vez mayor de la industria estadounidense, así como ha tendido a favorecer el desarrollo de producciones locales y regionales, el trabajo de realizadores independientes, con el fin económico de crear un mercado regional y el objetivo político y cultural de generar lazos de identidad y pertenencia comunitaria. Como contrapartida, en el TLCAN no se buscó generar una política regional explícita de protección de la radiodifusión y el audiovisual. Se trata de un acuerdo regional asimétrico, en el que uno de los socios, Estados Unidos, constituye el mayor productor y consumidor de productos audiovisuales a nivel mundial. Esta hegemonía tiene su correlato en un mercado interno altamente impermeable a productos foráneos.

La investigación constata en este sentido que los procesos de regionalización no funcionan necesariamente como un blindaje hacia el mercado internacional de bienes y servicios culturales. Es posible que, como en el caso de la UE, se apliquen fórmulas de liberalización interna y proteccionismo interno, o puede darse el caso de la liberalización externa con cuotas de proteccionismo para algunos de los socios, como en el caso del TLCAN. (Tabla 2). Es posible, además, que las industrias culturales, particularmente el audiovisual y la radiodifusión, queden incluidas en los procesos de integración y sean explícitamente tratadas y normativizadas al interior del derecho comunitario, buscando su protección y resguardo frente al tratamiento que se les da a otras mercancías; o puede darse el caso de que las industrias culturales queden excluidas de los términos del acuerdo, como en el caso del TLCAN, lo cual implica que, en el mejor de los casos, se puede esperar reciprocidad en el trato como ocurre con las otras mercancías, pero que en la práctica esto funciona reforzando la supremacía de los actores más fuertes y allanando procesos de penetración de productos culturales hacia los socios más débiles, sin ningún tipo de control o cautela.

La segunda vía consistió en analizar lo acontecido en términos de política nacional de radiodifusión en los países que integran el MERCOSUR, en el supuesto de que es probable que algunas de las líneas de política que se toman hacia el interior de cada país lleguen a trasegar las fronteras y puedan servir como lineamientos generales a una futura política regional. Sobre este punto, esta investigación trazó comparaciones significativas –similitudes y diferencias– entre las políticas de radio y TV promovidas y/o implementadas por los cuatro socios fundadores de MERCOSUR y reconstruyó las trayectorias históricas de algunos de los procesos de mayor

visibilidad pública, referidos a la búsqueda de transformación de las políticas de radiodifusión orientadas hacia la inclusión de nuevos actores, la definición de límites a la concentración de la propiedad de los medios y la defensa del derecho humano a la libertad de expresión. En este sentido, se consideraron en clave histórica las legislaciones vigentes y sus antecedentes de mayor relevancia (Tabla 3), pero además se incorporaron las voces de los actores que participaron en diferentes procesos de disputa del espectro, entre ellos, representantes del sector comunitario, intelectuales y funcionarios públicos.

## **1. CONCLUSIONES**

Del extenso análisis realizado pueden extraerse algunas conclusiones importantes:

1) Durante el período 1991-2007, se verifica la emergencia y consolidación del sector social comunitario en cada uno de los cuatro países analizados. Esto implica que, de un modo paulatino, el sector adquiere visibilidad pública, hace conocer sus reclamos ante los organismos públicos competentes y frente a la sociedad y finalmente logra acceder a la explotación legal del espectro.

Su emergencia coincide con el retorno de la democracia en el continente entre mediados y fines de los años ochenta. Desde entonces, el sector comunitario crece en situación de ilegalidad. Las legislaciones nacionales lo reconocen de modo diferido y este pase de la clandestinidad a la legalidad se realiza con el costo de limitar las emisiones en potencia y autofinanciamiento. Las primeras legislaciones registradas son la paraguaya en 1995 – reglamentada en 2002– y la brasileña de 1998. En Argentina y Uruguay la actividad se legaliza en 2005 y 2007, respectivamente. Se constata que, contra la violencia institucional a la que el sector estuvo sometido durante décadas, su productividad no decreció y, por el contrario, se ha fortalecido a partir de la agrupación en organizaciones nacionales y de la afiliación a organizaciones regionales o mundiales como ALER, OCLACC y AMARC. Si bien este proceso tardará en materializarse en políticas específicas, se puede decir que desde los primeros años de 2000 se registran indicios de cambios en las políticas destinadas al sector: los primeros aparecen en Uruguay, a partir de una política no escrita que aplicará el órgano regulador y que, en la práctica, consiste en discontinuar las clausuras y los decomisos de equipos de las radios comunitarias en situación de ilegalidad; siguen en 2002 en Paraguay, con la reglamentación de la ley de radiodifusoras de pequeña y mediana cobertura –modificada en 2004–que, si bien no es del todo satisfactoria para el sector, habilita el funcionamiento legal de las emisoras, se extiende luego, en 2003, con los sucesivos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina que dictaminarán la inconstitucionalidad de impedir que los actores sin fines de lucro presten servicios de radiodifusión, decisión que finalmente repercutirá en la reforma de la ley 22.285, en 2005.

Luego de este reposicionamiento, y fuera del período de análisis, se sucederán mayores logros del sector, que avanza hacia un reconocimiento en igualdad de condiciones frente a los otros dos sectores de la radiodifusión: el privado-comercial y el estatal. Los cuatro países han producido un reconocimiento de la legitimidad y legalidad del sector. Los documentos elaborados por las organizaciones operan además, en la mayoría los casos como fundamentos conceptuales de las reformas que los gobiernos impulsan –vgr Conferencia Nacional de Comunicación, Brasil (2010) – o que se han alcanzado –vgr. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (2009), Ley de Radiodifusión Comunitaria en Uruguay (2007), Reglamento de Radiodifusoras de Pequeña y Mediana Cobertura en Paraguay (2009).

Entre diciembre de 2007 y marzo de 2010 tiene lugar la creación de nuevas instituciones en el sector del audiovisual y la radiodifusión, vinculadas a las nuevas leyes y decretos

sancionados en esos años<sup>21</sup>. Estas normas prevén la creación de organismos y comisiones específicas y la designación de nuevos funcionarios que, en un gran porcentaje, tienen filiación con sector social comunitario.

2) Durante el período relevado, el sector privado-comercial experimenta, a semejanza de lo que ocurre en el mercado internacional, un proceso de expansión. Se verifican, en todos los casos, altos índices en la concentración de la propiedad y un avance hacia la convergencia de servicios. Las regulaciones nacionales se adecuan y favorecen con docilidad estos procesos. Se registran modificaciones normativas que habilitan el ingreso de capitales extranjeros, con límites que oscilan entre el 30% y el 49%, dependiendo de los países y de los servicios de los que se trate. En aquellos casos en los que este ingreso continúa impedido por ley (Uruguay) se constata que, de todos modos, las reglamentaciones han sido burladas mediante la figura del testaferrero<sup>22</sup>.

En los cuatro países, la hegemonía del sector privado comercial es indiscutible en radio, TV abierta y de pago. Los cuatro primeros operadores de televisión abierta concentran en todos los casos volúmenes de facturación y audiencias superiores al 80%. Si se consideran sólo los porcentajes de facturación, los cuatro primeros operadores obtuvieron para 2004, en Argentina, el 82,1%; en Brasil, el 99,9%; en Paraguay, el 97,06% y en Uruguay, el 99,3%. Salvo en este último caso, donde el canal público se ubica entre los cuatro primeros operadores, con sólo un 5% del total del mercado, en los restantes países los operadores pertenecen al sector privado. Con la TV de pago los niveles de concentración son aún mayores. En Argentina, para 2004, los dos primeros operadores alcanzaban a más del 44% del mercado (luego, en 2007, se fusionan en una sociedad); en Brasil, las dos primeras operadoras superaban el 58% del mercado; en Paraguay, sólo tres empresas proveían el servicio; mientras que en Uruguay lo hacían sólo dos (Becerra-Mastrini, 2009).

3) En lo relativo al sector público, existe una búsqueda de redefiniciones del concepto que no se condice con lo que ocurre en la práctica, donde lo público sigue fuertemente vinculado a lo estatal y bajo la férula de los gobiernos de turno. Es decir, si bien se registra en el plano discursivo de algunos actores la vocación de avanzar hacia la constitución de televisoras públicas, los modos para arribar a este objetivo no fueron puestos en debate. El sentido o los sentidos de lo público continúan en un importante estado de indefinición. La excepción la marca, sobre el final del período, Brasil, al promover la creación de la Empresa Brasil de Comunicación, que busca llevar adelante una gestión pública desvinculada del Estado y con contenidos que se aparten de la gestión de gobierno. Es un proyecto que habrá que valorar en el tiempo, pero que asume con claridad la diferencia entre lo público y lo estatal. En el caso de Argentina, en cambio, la nueva ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 avanzará en la definición de los tres sectores, aún cuando en la práctica los límites se tornen difusos. Es importante reconocer que en la nueva legislación argentina se incorpora como parte del sector público a universidades, Iglesia Católica (por ser el culto oficial del país) y pueblos originarios. De este modo, se amplían los alcances del sector. En los casos de Uruguay y Paraguay no se registran reformas legislativas en la materia.

De las consultas realizadas con funcionarios e intelectuales de los cuatro países, se revela un reconocimiento acerca de la necesidad de impulsar el desarrollo de televisoras públicas no estatales ni gubernamentales –a imagen de la BBC o de otras televisoras europeas– lo cual nos encamina hacia los debates sobre el servicio público de radiodifusión y sus límites en las sociedades latinoamericanas. En general, existe un acuerdo sobre la urgencia –dado el contexto regional de concentración– de reflexionar sobre los medios de radiodifusión públicos partiendo de una concepción de servicio público con acceso universal.

El estado de situación que tiene lugar en los cuatro países en relación a los tres sectores de la radiodifusión muestra correspondencias significativas en los diferentes planos de análisis que, sin embargo, no alcanzan a plantearse como política regional en el seno de MERCOSUR<sup>23</sup> (Tabla 4).

En estas circunstancias vale preguntarse cómo se posicionará la región en los años por venir de cara a la centralidad estratégica que las comunicaciones –tanto en su dimensión económica cuanto en el plano simbólico– han adquirido para los socios y para otras regiones. Asimismo, será interesante revisar de qué modo los procesos de cambio tecnológico impactan en las políticas futuras del bloque, habilitando o excluyendo del juego a la diversidad de actores que aparecen delineados en el presente en lo que podemos llamar un renovado ecosistema de comunicaciones, ya que, como lo advierten Van Cuilemburg y McQuail (2003), “en contextos de convergencia tecnológica y de una creciente competitividad de mercado, las políticas de comunicación son ante todo políticas de acceso”<sup>24</sup>. Hacia allí se encamina la discusión y es probable que esta vez MERCOSUR no quede fuera de ella.

## REFERENCIAS

- Becerra, M. y MASTRINI G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios de la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Brant, J. (2007). Dos dois lados da rédea: a incidência da cobertura sobre comunicação na cadeia de valor da informação. *XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação -Santos. Intercom- Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação*. Pp 1-15-
- Bustamante, E. (coord.) (2003.) *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación*. Fundación Alternativas.
- Eisenhardt, K.M. (1989) Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4).
- Galperín, H. (1998). *Las industrias culturales en los acuerdos de integración regional: el caso del NAFTA, la UE y el MERCOSUR*. Brasilia: Coleção UNESCO - MERCOSUL.
- Garnham, N. (1979). Contribution to a political economy of mass-communication- *Media, Culture & Society* 1, 123-146. London: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_ ([1979] 1983). La cultura como mercancía. en Richeri, G. *La televisión: entre servicio público y negocio*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Lacroix, J. G. (1999). Las instituciones internacionales y el modo de regulación discutido-programado. En Mastrini, G. y Bolaño C. (eds.) *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Mastrini, G. y Bolaño C. (eds.) (1999). *Globalización y monopolios en la comunicación en América Latina. Hacia una economía política de la comunicación*. Buenos Aires: Biblos
- Mastrini, G. y Marín Becerra (2006). *Periodistas y magnates: estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

- Mills, C. W. (1986). Sobre Artesanía Intelectual. En *La Imaginación Sociológica*, (Apéndice). México: Fondo de Cultura Económica.
- Raboy, M. (2002). Televisión and deregulated global markets. En Raboy M. (Ed.) *Global Media Policy in the New Millennium*, pp. 21-24. Bedfordshire UK.: University of Luton Press.
- Stake, R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Ediciones Morata
- Van Audenhove, L. et. al. (1999). Information Society policy in the developing World: a critical assessment. *Third World Quarterly*, 20(2), 387-404.
- Van Cuilemburg, J, y Mcquail, D. (2003). Paradigm Media Policy Paradigm Shifts: towards a new communications policy. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207 Londres: Sage.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zallo, R. (1988). *Economía de la comunicación y la cultura*. Madrid: Akal.

**Sobre la autora:**

**Daniela Inés Monje**, argentina, es Magíster en Comunicación y Cultura Contemporánea y Doctoranda en Ciencias Sociales. / Coordinadora académica de la Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora de las Universidades Nacional de Córdoba y Nacional de Villa María-Córdoba. / Área de investigación: políticas públicas de comunicación.

**Tabla 1. Políticas Regionales de Radiodifusión**

Variables	Unión Europea	TLCAN	MERCOSUR
-----------	---------------	-------	----------

<b>Estructura Institucional</b>	Sí Parlamento Consejo Comisión Tribunal de Justicia Tribunal de Cuentas Otros órganos	No Sólo posee Secretariados idénticos en las capitales de cada miembro.	Sí Consejo MC (Decisiones) Grupo MC (Resoluciones) Comisión de Comercio (Directivas) Parlamento MERCOSUR (2006)
<b>Institucionalidad regional</b>	Sí Tiene autoridad supranacional	No No tiene autoridad supranacional ni busca lograrla	Si Ha producido avances vinculados a la conformación de autoridad supranacional (Ej: Parlamento MERCOSUR)
<b>Legislación sobre radiodifusión/ audiovisual y radiofonía</b>	Si. TWFD (1989 y 1997) , Programa Media (1990) (2007), AMDS (2007), Libro Blanco (2006), Resolución sobre tercer sector de la radiodifusión (2008)	No La radiodifusión y el audiovisual han sido exceptuados del acuerdo por Canadá y Estados Unidos. México no protege sus industrias culturales	No La radiodifusión y el audiovisual formaron parte de los anexos al Protocolo de Colonia. Allí Brasil, Uruguay y Paraguay excluyeron de la liberalización de inversiones a los sectores de radio, TV y telecomunicaciones. Argentina realizó excepciones 25 .
<b>Planes y Programas Ejecutados</b>	Sí Programa MEDIA (I, II, Plus y Formación)	No En tanto no existe política regional no existen planes impulsados desde el TLCAN.	Si Programas desarrollados por RECAM como acuerdo de cooperación con la UE, Creación de OMA, y proyectos de Cuotas de pantalla regional entre otros.

<b>Reconocimientos del principio de diversidad</b>	Sí Incorporación al derecho comunitario. Libro Blanco y AMDS	No A nivel regional no existe. Sólo Canadá lo aplica.	No No existe a nivel regional pero cada uno de los socios produjo un reconocimiento mediante legislaciones a nivel nacional, que no es equivalente. Revalorización de las televisoras públicas no gubernamentales. "Carta de Buenos Aires" (2007)
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2. Fórmulas regionales para el tratamiento de las industrias culturales**

Variables	Unión Europea	TLCAN	MERCOSUR
<b>Interna</b>	Liberalización	Liberalización Parcial. Canadá y Estado Unidos exceptúan inversiones en el sector.	Proyectos incipientes de cuotas de cine regional. No se han definido políticas regionales en materia de radiodifusión.
<b>Externa</b>	Proteccionismo	Liberalización	No se fija política. La liberalización se da de hecho. Predominancia de importación de audiovisuales estadounidenses.

Fuente: *elaboración propia*

**Tabla 3. Principales normativas sobre radiodifusión por sectores, en los países del MERCOSUR entre 1991 y 2007**

	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay
1980: Ley 22.285/80 <sup>26</sup> de Radiodifusión. Decreto Reglamentario 286/81	1962: Código Brasileño de Telecomunicaciones 1962 1988: Nueva Constitución Arts. 220 A 224	1977: Ley 14670/77 de Radiodifusión		1992: Nueva Constitución Arts. 26 al 31 1995: Ley de telecomunicaciones 642/95

<p><b>SECTOR PÚBLICO (GUBERNAMENTAL Y NO GUBERNAMENTAL)</b></p>	<p>2001: Decreto Nº 94/01 crea el Sistema Nacional de Medios Públicos 2002: Modificación del artículo 33 inc. a) ley 22285 2003: Decreto 1214/03. Modificación art. 11 ley 22.285 2005: Decreto Nº 533/05 crea Canal Encuentro.</p>	<p>1995: Ley de TV por cable Nº 8.977 2007: Creación de TV Brasil 2008: Creación de Empresa Brasil de Comunicación</p>	<p>SODRE. Sistema Nacional de Televisión. Creado en 1929 1995: TV Ciudad (Montevideo)</p>	<p>1992: Nueva Constitución 1992 Art. Nº 31. 1995: Ley 642/95 de Telecomunicaciones Art. 34: Plan Nacional de Frecuencias</p>
<p><b>SECTOR SOCIAL COMUNITARIO</b></p>	<p>2005: Ley 26.053/05 Reforma del artículo 45 Ley 22.285.</p>	<p>1998: Ley de radiodifusión comunitaria Nº 9612/98</p>	<p>2007: Ley de radiodifusión comunitaria Nº 18.232/07</p>	<p>1995: Ley de telecomunicaciones 642/95 Capítulo IV. 2002: Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora de Pequeña y Mediana Cobertura Nº 898/2002<sup>27</sup></p>
<p><b>SECTOR PRIVADO COMERCIAL (concentración e ingreso de capitales extranjeros)</b></p>	<p>1989: Ley 23.696 1991: Ley 24124 1999: Decreto 1005 2003: Ley 25750 2005: Decreto 527</p>	<p>1988: Art. 222 C.N. 1995: Ley 8.977 1997: Ley 9.472 2002: Enmienda art. 222</p>	<p>1977: Ley 14.670 Arts. 8 y 9 1993: Decreto 125 Reserva a nacionales la explotación de la TV para abonados.</p>	<p>1992: Art. 30 CN. 1995: Ley 642 art. 2 y Decreto reglamentario Nº 14.135 Arts. 5 y 64</p>

*Fuente: elaboración propia sobre la base de legislaciones y documentos de los cuatro países*

**Tabla 4. Condiciones de operabilidad en los cuatro países hasta 2007**

<b>Datos para 2007</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de radio</b>	15 años o 20 años en zona de frontera con prórroga de 10 años por única vez.	10 años con prórroga de 10.	10 años con prórroga de 10.	No tienen plazo de duración
<b>Plazo de concesión para frecuencias comerciales de TV por aire</b>	15 años o 20 años en zona de frontera con 10 años de prórroga por única vez.	15 años con prórroga de 15.	10 años con prórroga de 10.	No tienen plazo de duración
<b>Plazos de autorización para TV por cable</b>	15 años con 10 años de prórroga por única vez.	15 años y se renuevan cada 15 años.	10 años con prórroga de 10.	10 años con prórroga de 10.
<b>Nº máximo de licencias comerciales por licenciatario</b>	24 en total. En la misma localización hasta 1 de radio, 1 de TV y una de servicios complementarios (FM o TV por cable) siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas. El servicio de FM no se computa si se presta en simultáneo desde la estación de AM.	En <b>radio</b> 1) <u>local</u> 4 en OM, 6 en FM, 2) <u>regional</u> 3 en OM 3 en OT con un tope de 2 por estado. En <b>TV abierta</b> hasta 10 en todo el territorio nacional, con 5 VHF como máximo y hasta 2 por estado. En <b>TV por cable</b> hasta 7 en áreas de más de 700.000 hab. Se prohíbe el monopolio.	El Art. 32 de la Ley 642 estipula que deben fijarse topos. Pero este punto nunca fue reglamentado. Por lo tanto no existen límites ni en las leyes ni en los reglamentos.	Hasta dos medios en la misma banda (AM, FM, TV) y hasta tres en total.
<b>Transferencia de Licencias</b>	- Se autoriza y sólo debe ser informada al COMFER (decreto 1005/99)	- Sólo con autorización del gobierno	- Sólo con autorización de CONATEL (Art. 30 Res. 143/98) y Art. 63 Dcto. 14.135	- Sólo con autorización del gobierno

<p><b>Actores limitados al acceso</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Magistrado judicial, legislador, funcionario público, militar o personal de seguridad en actividad.</li> <li>- Deudores</li> <li>- Incapacitados civil o penalmente (Art. 45)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diputados y Senadores nacionales, estatales y municipales. No hay prohibición expresa a otros cargos públicos. No hay impedimentos para religiosos<sup>28</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando el solicitante se considere inconsistente técnica o económicamente.</li> <li>- Cuando el solicitante hubiera sido sancionado</li> <li>- En caso de incompatibilidad con las normas vigentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen limitaciones para militares, políticos o religiosos</li> </ul>
<p><b>Límites legales a la concentración</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Topes establecidos por la ley 22.285</li> <li>- Ley de Defensa de la Competencia 22.262/80</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Topes establecidos por el CBT</li> <li>- Art. 220 Constitución Nacional 1988</li> <li>-No existen límites a la propiedad cruzada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 5 a 8 del Decreto reglamentario 14.135 de la ley 642<sup>29</sup>.</li> <li>- Se autoriza la prestación conjunta de servicios básicos y de radiodifusión<sup>30</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Topes establecidos por la reglamentación de la ley de radiodifusión</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia sobre la base de análisis documental, legislación y entrevistas*