

MERCADO Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN EN BRASIL Y EN ARGENTINA (2000-2005) EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

CÉSAR RICARDO BOLAÑO SIQUEIRA
Departamento de Economía (DEE)
Centro de Ciencias Sociales Aplicadas (CCSA)
Universidad Federal de Segipe (UFS)

Recibido: 8 de marzo de 2005

Aceptado: 25 de mayo de 2005

Resumen: *En este artículo se presentarán algunos elementos del marco –bastante más complejo– de los sectores audiovisual y de las telecomunicaciones en Brasil y en Argentina, sobre todo de esta última, ya que información más detallada sobre el caso brasileño puede encontrarse en textos de mi autoría y que son citados en la bibliografía. También se analizarán otros elementos vinculados con el tema de la política externa brasileña en materia de comunicación, de los acuerdos del Mercosur sobre la cultura y del debate sobre la crisis de los medios de comunicación en los dos países a partir del año 2002. Estas dos partes conjuntamente facilitan los elementos necesarios para reflexionar sobre los caminos de la convergencia y de la divergencia –económica y política– en los sectores audiovisual y de las telecomunicaciones en el Mercosur.*

Palabras clave: *Economía política / Comunicación / Cultura.*

MARKET AND POLITICS OF COMMUNICATION IN BRAZIL AND ARGENTINA (2000-2005) IN A HISTORICAL PERSPECTIVE

Abstract: *In the first part of this article, it will be presented some contextual elements of the much more complex television and telecommunications sectors, in Brazil and Argentina, privileging this last one, in the measure that more detailed information on the Brazilian case can be found in texts of mine, referred in the bibliography. In the second part, some other elements will be raised, linked this time to the themes of Brazilian communication external politics, the Mercosul agreements on culture and the debate on the 2002 crisis of the media in the two countries. In its ensemble, the two parts give central elements to think about the Mercosul convergences and divergences of economics and politics in audiovisual and telecommunication sectors.*

Keywords: *Political economy / Communication / Culture.*

1. INTRODUCCIÓN

En Brasil el año 2002 fue importante para el mercado de la comunicación. En el sector de las telecomunicaciones se inicia la segunda fase del proceso de reestructuración mientras que en el de la radiodifusión es aprobada –con el apoyo de la inmensa mayoría de los partidos políticos, incluido el PT, en ese momento aún en la oposición– la enmienda constitucional que abre la posibilidad de que el capital extranjero participe en el país en un máximo del 30% de la propiedad de las empresas del sector de comunicación. Como contrapartida, tras una década de lucha del Forum Nacional por la Democratización de la Comunicación, se constituyó finalmente el Consejo de Comunicación previsto en la Constitución del año 1988. Pero el

aspecto fundamental de la aprobación de la ley del capital extranjero reside en el hecho de ser una reacción a la crisis del sector. En realidad, a partir del año 2002 se vive una situación de crisis simultáneas que hacen las arenas más movedizas: crisis de las telecomunicaciones de ámbito global tras la conclusión de los procesos de reestructuración en la mayoría de los países, continuidad de la crisis de internet y crisis de financiación de la televisión brasileña en el mismo momento en el que se discute la cuestión de la televisión digital.

El caos económico al que se enfrentaba Argentina en ese momento empuja también al sector a una profunda crisis cuando el país entraba en la segunda fase del proceso de reestructuración (de liberalización) de las telecomunicaciones y en el que se preveía la entrada en condiciones ventajosas del principal grupo de comunicación del país en el sector más importante del negocio de las telecomunicaciones, respondiendo a la entrada en el mercado de televisión de Telefónica, para quien las telecomunicaciones argentinas representaron una base interesante para tomar posiciones en el Mercosur, mientras no despegaba la privatización brasileña, que también acabó por beneficiarla. Pero la crisis echará por tierra las pretensiones del grupo Clarín y el debate público, mientras que en Brasil se apartará el tema de la reestructuración y se volverá hacia el del salvamento de las empresas de comunicación afectadas por la crisis.

Se justifica también un análisis comparativo, aunque preliminar como el que se pretende realizar aquí, de los sistemas de comunicación, en particular de las telecomunicaciones y sobre todo del audiovisual –dos de los mayores participantes del Mercosur–, en función de la necesidad de retomar el viejo debate sobre el servicio público y la universalización de la esfera pública a la luz del cambio estructural que está teniendo lugar en el mundo y que, en realidad, es la base de la crisis actual. Por lo que respecta al modo de regulación del audiovisual, Brasil y Argentina, por ejemplo, adoptan el sistema comercial, disponiendo ambos de un sector público más o menos importante pero siempre minoritario. En el caso brasileño cabe mencionar también las consecuencias de la ley de la televisión por cable, que incorpora importantes avances en la organización del sector, como la obligatoriedad de canales legislativos, comunitarios y universitarios, que pueden ser la base, junto con la radiodifusión educativa tradicional y con las radios comunitarias, de un sistema alternativo importante para la propia consolidación de la democracia.

Hay que tener en cuenta, además, que Brasil y Argentina –junto con México, Venezuela, España y Portugal– tienen una responsabilidad mayor en la constitución de la gran área geolingüística y cultural iberoamericana –a la que se pueden sumar los países africanos que tienen como lengua oficial el portugués, PALOPS, y otros– y que, por lo tanto, un modelo puramente comercial como el que existe de forma tan masivamente hegemónica en nuestros países nos sitúa en una posición de total y absoluta desventaja, como saben los europeos y los canadienses, empeñados en construir una alternativa frente al predominio de la cultura de consumo nortea-

mericana. En ese sentido, la crisis de los medios de comunicación en el Mercosur nos parece prometedora, al desmontar el prepotente capital cultural nacional, obligado a humillarse ante el poder simbólico de la cultura popular brasileña (o argentina) en el momento en que se ven obligados a pedir dinero al Estado para salvarse de las consecuencias de su soberbia.

En la segunda parte de este artículo se presentarán algunos elementos del marco –bastante más complejo– de los sectores del audiovisual y de las telecomunicaciones en Brasil y en Argentina, sobre todo de esta última, ya que información más detallada sobre el caso brasileño puede encontrarse en textos de mi propia autoría y que son citados en la bibliografía. En la tercera parte serán analizados otros elementos vinculados con el tema de la política externa brasileña en materia de comunicación, de los acuerdos del Mercosur sobre la cultura y del debate sobre la crisis de los medios de comunicación en los dos países a partir del año 2002. Lo que articula las dos partes es el hecho de que éstas, conjuntamente, facilitan los elementos necesarios para reflexionar sobre los caminos de la convergencia y de la divergencia –económica y política– en los sectores del audiovisual y de las telecomunicaciones en el Mercosur. La única justificación para no incluir a los demás países de la región es de carácter puramente práctico, en relación con la facilidad de las fuentes de información, ya que la investigación de base para este artículo fue realizada por el puro voluntarismo del autor, “*with a little help from his friends*”, y por su amor a la “Gran Patria”.

2. EL MERCADO

Los economistas han tratado insistentemente el tema de las externalidades, entre las cuales, en la perspectiva de una economía política crítica de la información, de la comunicación y de la cultura, se debe dar una especial importancia a la cuestión del conocimiento y de la diversidad cultural. El sector del audiovisual es un buen ejemplo de eso.

“La expansión y diversificación de nuevas opciones audiovisuales (televisión digital, todas las modalidades de televisión de pago, DVD, etc.), que han sido posibles por la digitalización, está trayendo ya nuevas demandas de productos culturales audiovisuales. Los países latinoamericanos deben generar la capacidad para cubrir una parte importante de esa demanda en el interior de cada uno, a fin de no tener que cubrirla principalmente en los mercados externos. Para que se genere la competitividad externa se necesita crear un ambiente competitivo interno” (Sánchez, 1999b, p. 43).

El problema es justamente el de crear ese ambiente en una industria tradicionalmente concentrada. El análisis de Enrique Sánchez a este respecto sobre el caso mexicano encaja como un guante en Brasil: *“Se puede argumentar, y con razón, que Televisa es un gigante «global» de la industria... Sin embargo, una empresa*

no necesariamente constituye –o debe constituir– todo un sector económico. Ni el monopolio ni el duopolio –como el que actualmente predomina en la televisión mexicana por aire– son estructuras de mercado que conduzcan al desarrollo de múltiples opciones de producción y distribución de los bienes culturales, por las «barreras de entrada» que se imponen a posibles nuevos competidores... Para conformar un sector audiovisual pujante se requiere el desarrollo de una estructura competitiva; sí, quizás a partir de algunos pocos consorcios fuertes, pero también y principalmente de un buen número de empresas independientes que compitan entre sí y con las grandes por los diferentes segmentos del mercado” (Sánchez, 2000, p. 83)¹.

La conclusión es la siguiente: “México necesita generar una mayor competencia en el interior del país, en la producción y en las posibilidades de transmisión/distribución/exhibición del audiovisual, para lograr mayor competitividad internacional por parte de sus industrias culturales audiovisuales, especialmente para conseguir una posición de relativa mayor equidad en los intercambios con el vecino del norte, como intenta hacer desde hace tiempo el otro socio «menor»: Canadá. Esto implica que se deben multiplicar las empresas televisivas y cinematográficas. Se debe propiciar que más compañías y grupos concurren a la producción de programas y películas, independientemente de las que se encargan de la distribución/transmisión/exhibición, tal y como ocurrió históricamente en Estados Unidos y se está buscando que suceda en la Comunidad Económica Europea y en Canadá. La competencia y la competitividad, suponemos, podrían tender a elevar la calidad y quizás la variedad de géneros con los que se podría contener en los mercados, por los públicos internos y externos. Pero esto también podría significar un proceso de desconcentración y descentralización de un potencial recurso de poder como son los medios de difusión. Esto significa la posibilidad de creación de redes regionales y empresas locales de producción en la provincia mexicana que, sin soslayar la potencial riqueza cultural que nos puede llegar por la vía del componente importado de la programación televisiva y cinematográfica, partan de y refuercen la riqueza cultural y las identidades internas: locales, regionales y nacionales. Deben instrumentarse políticas que generen un sector audiovisual competitivo hacia el interior en el que, de ser posible, se separen las fases de producción, distribución y exhibición, y también competitivo hacia el exterior. Por otra parte, tales políticas públicas deben anticiparse a las fuertes tendencias hacia la convergencia tecnológica y económica” (ídem, p. 85).

¹ “Por ejemplo, en Estados Unidos, las 7 «grandes» empresas productoras del audiovisual, agrupadas en la Motion Picture Association of America (MPAA), compiten por los mercados tanto nacionales como internacionales con las más de 130 compañías «independientes», agrupadas en la American Film Marketing Association (AFMA)... También en el [plano] de la distribución... hay bastante mayor competencia en Estados Unidos que en México. Por ejemplo, hay por lo menos cuatro grandes redes («networks») de televisión abierta (Fox, CBS, ABC, NBC), además de, por ejemplo, las que transmiten en español (Univisión y Telemundo) y una miríada por cable, MMDS, satélite tradicional y satélite directo a casa (DTH)” (ídem, íbidem).

Cito este largo fragmento porque está perfectamente de acuerdo con la perspectiva que vengo defendiendo para el caso brasileño. Tomemos la cuestión de los cambios estructurales por los que pasan las telecomunicaciones y por los que está pasando el audiovisual. Los procesos llamados de no reglamentación, la privatización de las telecomunicaciones y el profundo cambio estructural de los dos sectores centrales en Brasil aún no fueron adecuadamente analizados en la perspectiva de una trayectoria tecnológica y organizacional propia que, a su vez, tiene claras implicaciones espaciales. Esa perspectiva es fundamental para la comprensión del conjunto. El sistema Telebrás, por ejemplo, se constituyó en el período del régimen militar a imagen y semejanza del modelo europeo pero presentando, en relación con éste, novedades interesantes como la autonomía gerencial de la empresa pública (ya en los años sesenta), la separación de los correos o el sistema de autofinanciación, que colocaba una parte significativa del capital en las manos del público en general. Este sistema se caracterizaba, desde el punto de vista de su organización interna, por una centralización y por una jerarquización extremas, por un lado, y por la centralidad del elemento técnico en la toma de decisiones, por otro.

El modelo del trípode colocaba la transmisión, la investigación y el desarrollo en manos del sistema estatal mientras que el concepto europeo de “campeón nacional” en la producción de los equipamientos es sustituido por el de un conjunto de empresas oligopolistas multinacionales implantadas en el país, privilegiadas en las compras del sector público y en el intercambio de la internacionalización del progreso técnico. Desde el punto de vista de la cuestión regional, el sistema se basaba en la existencia de una empresa pública ligada al *holding* Telebrás en cada estado de la federación. La Embratel, *carrier* de larga distancia vinculada al sistema, también está presente en todos los estados. Ese modelo de articulación nacional/regional sufre una modificación significativa en los años ochenta, durante la transición del Gobierno de José Sarney, con una politización exacerbada no sólo en lo que se refiere a la política tarifaria, que deterioró de forma importante la situación del conjunto del sistema, sino también, y sobre todo en lo que nos interesa, en el nombramiento de la dirección de las televisiones, dejado a cargo de la negociación entre los políticos locales, bajo el mando del gobernador del Estado, a quien le corresponde de hecho la designación del presidente de la compañía.

En el caso de las telecomunicaciones, la reforma brasileña está determinada en lo esencial por los mismos factores que la impulsaron en otros países latinoamericanos aunque, en la segunda mitad de los años noventa, la opción del Gobierno fue distinta. Sus características fundamentales son la fragmentación de Telebrás y la rearticulación regional de las televisiones, así como la privatización y la apertura de la competencia. El impacto de esa reforma, que constituye una nueva estructura de mercado con profundas alteraciones en las relaciones entre matriz y filial y con la introducción de nuevas tecnologías, supone una profunda transformación del sistema en la que la cuestión regional adquiere un papel central y en la que el problema de la convergencia (económica) gana una mayor relevancia.

En el mercado de la televisión, donde el sistema es casi totalmente privado, financiado por la publicidad, la cuestión regional se presenta tanto por el lado del modelo de concesiones públicas –también extremadamente politizado, característica que se radicaliza cada vez más durante el Gobierno Sarney– como por la estructura del propio oligopolio privado, articulado sobre un sistema de filiales que promueve la articulación de intereses económicos y políticos entre grupos nacionales y estatales. El resultado es un modelo de televisión en el que la producción está extremadamente centralizada en las cabeceras de red situadas en São Paulo y en Rio de Janeiro, siendo el único caso de éxito importante el de la empresa regional RBS (filial de Globo). La competitividad internacional de las grandes redes brasileñas, especialmente de Globo, certifica el éxito del modelo desde el punto de vista económico, pero esconde el fracaso del sistema educativo estatal que no puede competir en el mercado –problema que comienza a atenuarse lentamente en los años ochenta, pero que se acentúa bajo el acicate de la deuda y de la crisis actual–, y de las emisoras locales, esencialmente limitadas a la condición de retransmisoras.

En un momento como el citado por Sánchez, en el que se exige del país un ambiente competitivo rico y diversificado para hacer frente a las nuevas exigencias impuestas por el sistema global, se ve que, incluso desde el punto de vista económico, el modelo es extremadamente frágil ya que la concentración de las capacidades innovadoras en manos de uno o de unos pocos capitales individuales reduce brutalmente la capacidad de respuesta del país.

En Argentina, el primer canal de televisión privada –el Canal 9– surge en el año 1960 en abierta competencia con el estatal y hasta aquel momento único canal: el Canal 7, del que se lleva una buena parte de su cuadro artístico al ofrecer salarios más elevados –en una estrategia semejante a aquella adoptada por la TV Excelsior cuando entró en Brasil en el año 1962–. A continuación vendrían el Canal 13 (en el año 1960) y el Canal 11 (en el año 1961). En los tres casos hubo una asociación de capitales nacionales con intereses norteamericanos. Así, el Canal 9 nace ligado a la NBC, el Canal 11 a la ABC y el Canal 13 a la CBS y al grupo Time-Life –igual que se asociaría Globo en Brasil cuando en el año 1965 se produjo su entrada, provocando un intenso debate en el Congreso Nacional que terminaría en el año 1967 con el fin del acuerdo en función del reconocimiento de la ilegalidad de la situación–. En el caso argentino, la solución fue resumida así por Ricardo Horvath (1986, p. 59): “A pesar de que –por la Ley de Radiodifusión y su posterior reglamentación a través del Decreto 5.490 de julio del año 1965– estaba especificado que las licencias otorgadas para la emisión de imágenes por televisión no podrían ser cedidas ni transferidas total o parcialmente..., esto fue violado en la práctica y en el año 1964 el Canal 9 pasó a manos del señor Alejandro Romay mediante un acuerdo con los antiguos propietarios y con la propia NBC. Transferencias semejantes se realizaron en la década de los años setenta cuando el Canal 13 pasó a manos de la Editorial Atlántida (familia Vigil) y el Canal 11 a la Editorial Sarmiento (Héctor Ricardo García)”.

Así, la televisión argentina queda nacionalizada pasando por encima de la ley. El proceso de estatalización posterior también es insólito. Según Horvath, fue el bajo nivel de competencia y las polémicas consecuencias a este respecto las que determinaron el fin de la televisión privada en Argentina, pasando el Gobierno a controlar poco a poco el conjunto de las emisoras de televisión sin, no obstante, instalarse un sistema estatal como el que existía, por ejemplo, en Europa². Sobre la situación de la televisión en el período de los gobiernos militares, Diego Portales destaca la siguiente afirmación de Jorge Noguera: “*En la televisión, los cuatro canales de la capital, en poder del Estado, compitieron encarnizadamente... Se trata de un conflicto interfuerzas, ya que el Canal 11 dependía de la Aeronáutica, el Canal 13 de la Armada y el 9 del Ejército, mientras que ATC Canal 7 tenía el apoyo de la Presidencia de la nación. Al frente de cada uno de estos canales figuraba un oficial de cada una de esas fuerzas*” (Portales, 1986, p. 74).

En el año 1980 entra la televisión en color, que supondrá un elevado nivel de endeudamiento de los Canales 9, 11 y 13 y que, junto con los déficits operacionales, reducirá, según Portales (*op. cit.*, p. 74), su atractivo para los inversores privados, volviéndose prácticamente inocuo el Decreto-Ley 22.285 del mismo año, que “*sentaba las bases para una futura privatización de la prestación de los servicios en tanto que aseguraba al Gobierno militar la posibilidad de mantener un férreo control sobre los contenidos. Los temores de la dictadura de crear un frente mediático opositor hicieron que la ley tuviera un marcado carácter antimonopólico, al prohibir a los propietarios de medios gráficos la participación en empresas de radiodifusión. Salvo esta cuestión, de suma importancia, el resto del articulado respondía a los intereses de los propietarios de medios*” (Mastrini *et al.*, 1999, p. 139)³.

Horvath discute algunas de las irregularidades denunciadas por los competidores y por una parte de los políticos y de la prensa en los pocos procesos de concesión realizados por los militares a partir del año 1981. En el año 1984, Raúl Alfonsín suspende los procesos de concesión que aún no estaban concluidos. Pero el nuevo presidente, según Mastrini *et al.* (1999), por falta de voluntad política y por los condicionamientos a los que estaba sometido el nuevo régimen, así como por la oposición de los empresarios del sector, no fue capaz de modificar sustancialmente la legislación de los medios y mucho menos de introducir una nueva política de comunicación en el país. Se mantuvo, por lo tanto, aquella situación de indefini-

² “*Y así fueron transcurriendo los años entre juicios, querellas, recriminaciones, disputas, acusaciones entre unos y otros, mostrando el verdadero significado de la libre competencia en televisión, hasta que, sin darse cuenta, llegó el vencimiento de las concesiones y todos perdieron lo que tenían... La televisión privada murió absolutamente sola*” (Horvath, 1986, p. 63). Continúa diciendo este autor que “*se habla mucho del fracaso de la radio y de la televisión estatales. Este fracaso en Argentina no existe porque nunca existieron la radio y la televisión estatales. Como ya dijimos, siempre fueron gubernamentales. Y son la radio y la televisión oficialistas los que fracasaron siempre*” (Horvath, 1986, p. 112).

³ El fracaso de la privatización durante el Gobierno militar, según esos autores, estaría ligado a varios factores, entre los que destacan “*la lógica totalitaria del control de los medios, la oposición de los propietarios de los medios gráficos y el acortamiento de los plazos políticos a partir de la derrota de las Malvinas*” (Mastrini *et al.*, 1999, p. 139).

ción tan bien descrita por Portales (1986, pp. 76 y ss.) en el siguiente pasaje: “*La única constante histórica significativa en la televisión argentina es la presencia permanente del Canal 7 como un canal estatal con acceso a la financiación publicitaria. Todos los demás aspectos variaron en diversas ocasiones: el número de canales, los propietarios, las formas de presencia extranjera, la legislación, las políticas culturales. Esa gran inestabilidad de las reglas básicas de funcionamiento de la televisión puede ser un factor explicativo del pobre desempeño de esa industria en un país con un importante desarrollo cultural en casi todos los géneros para tener una buena televisión*”.

Una nueva estructura del sistema de televisión en Argentina tendrá lugar tras la llegada al poder de Carlos Menem en el año 1989 y también gracias a la Ley de reforma del Estado (Ley 23.696), que abrirá el camino para la reestructuración del sector de la radiodifusión al modificar aquellos artículos de la Ley 22.285/1980 que impedían la formación de las llamadas concentraciones multimedios de comunicación y que permitían la entrada de los grandes grupos editoriales, especialmente de Clarín (principal socio de Artear) y de Atlántida (integrante del grupo Telefó), que pasaron a controlar los Canales 13 y 11, respectivamente.

En el año siguiente, le tocará el turno a las telecomunicaciones, con la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel) dividida en dos: una, que abarcará una parte de la ciudad de Buenos Aires y la región norte del país y, otra, que se encargará de la otra parte de la capital y de la región sur. Esta última pasó a ser controlada por un grupo liderado por la France Telecom, mientras que la región del sur quedó a cargo de la española Telefónica, asociada al Citibank, a la Techint y al Banco Río de Argentina, formando la Compañía de Inversiones en Telecomunicaciones (COINTEL, S.A.). Ambos conglomerados comenzarán a operar en diciembre del año 1990 en régimen de monopolio en sus respectivas áreas y asociadas a través de Telecomunicaciones Internacionales de Argentina (TELINTAR, S.A.) en el área internacional.

La posición hegemónica de Telefónica –que se repite también en Brasil, donde adquirió, entre otras cosas, la parte más codiciada de la antigua Telebrás, la Telesp, es vista por Luis Albornoz *et al.* (1999, p. 48) como parte de una estrategia nacional española mucho más amplia: “*Desde mediados de la década de los años ochenta, las estrategias de recomposición de las relaciones que España desplegó sobre sus ex-colonias americanas permitieron a varias de sus empresas desarrollar una capacidad de «lobby» que resultaría fundamental en algunas áreas. En el marco de los convenios de cooperación firmados durante el Gobierno del Dr. Alfonsín (1983-1989), la empresa estatal de telefonía española, Telefónica de España, logró acuerdos para intervenir en la modernización de ENTel y estuvo a punto de asociarse con el Estado argentino en el «management» de la empresa. En el año 1989, cuando el Gobierno de Carlos Menem decide privatizar ENTel, la posición de interlocutor privilegiado de Telefónica resultó clave.*”.

Esta referencia a la Telefónica Internacional (TISA) es importante porque ésta se convertirá rápidamente en uno de los principales actores del país también en lo

audiovisual, dominado inicialmente –tras la privatización del año 1989– por el grupo Clarín, surgido en el año 1945 en el sector de la prensa y que ya entrara en el campo de la radiodifusión con la privatización limitada que tuvo lugar en los años ochenta, “comprando a través de testaferros Radio Mitre, una de las radios capitalinas de mayor audiencia” (*ídem.*, p. 45). Con la adquisición del Canal 13, el grupo se expande rápidamente y entra en el negocio de la televisión por cable en el año 1992 cuando adquiere Vídeo Cable Privado, una pequeña empresa de Buenos Aires que pasará a llamarse Multicanal. Una asociación con sus futuros competidores (Telefónica y Citibank) le garantizará, a partir de ese momento, un crecimiento meteórico en el área de la televisión segmentada: “En cinco años se convirtió en el principal operador del mercado argentino, con una facturación anual de 250 millones de dólares... A finales del año 1997, la tercera gran empresa de televisión por cable del país, Video Cable Comunicaciones (VCC)... fue vendida en partes iguales a sus competidores: Multicanal y Cablevisión. El 1 de julio del año 1998 ambas se repartieron sus 670.000 abonados... Según estudios recientes, Multicanal es hoy la principal proveedora de televisión por cable tanto en Argentina como en América Latina, con más de un millón de abonados. A diferencia de otros grupos nacionales, Clarín no realizó alianzas que lo subordinaran a otro socio. Así, buscó financiación en el mercado financiero otorgando el 90% de sus activos como garantía de créditos y presionó al Congreso para la sanción de una ley de radiodifusión que detuviera el avance de los capitales extranjeros en el sector y que no permitiera el ingreso de las telefónicas a la radiodifusión” (*ídem.*, p. 45).

No obstante, en el año 1995 esas presiones tuvieron que ser supendidas teniendo en cuenta los intereses, sobre todo de Telefónica, por el sector. Pero el mismo Clarín entrará también en el mercado de las telecomunicaciones en el año 1994 con un 25% de la primera empresa de telefonía móvil del país: la Compañía de Teléfonos del Interior (CIT), en asociación con la GTE y con la Lucent Technologies⁴. En el año 1998, el Gobierno sanciona un plan de liberalización de las telecomunicaciones que demuestra el poder del lobby del grupo Clarín: “Diseñado con el objetivo de «fortalecer a los operadores nacionales instalados», según declaraciones del secretario de comunicaciones, Germman Kamerath, dispone el ingreso de dos nuevos prestadores al servicio de telefonía a partir de noviembre del año 1999. Los consorcios deben ser liderados por empresas conformadas por operadores de televisión por cable..., operadores de telefonía móvil con experiencia internacional y operadores independientes del servicio básico telefónico. Esto permite, en la práctica, el ingreso de Clarín a través de CITI y Multicanal en el negocio de la telefonía” (*ídem.*, p. 47).

El ingreso del Citibank en el mercado de comunicaciones de Argentina es el resultado de una estrategia –adoptada en el año 1990– de cambio de títulos de la

⁴ El grupo se disputa, aún con ventaja, el mercado de televisión por satélite. Posee el 51% del capital de la Galaxy Entertainment argentina, asociada a Hughes (General Motors) y al grupo venezolano Cisneros.

deuda externa por acciones de empresas privatizadas en diferentes sectores de la economía –papel y celulosa, siderurgia, hostelería, distribución de gas, frigoríficos y telecomunicaciones–. El primer paso fue la participación de un 20% en el consorcio COINTEL, anteriormente citado, en asociación con Telefónica. En el año 1992 se crea el Citicorp Equity Investments (CEI), cuyas actividades se concentrarán en tres ramas de la comunicación: telefonía, distribución de señales y producción de contenidos.

En el año 1994, el Congreso Nacional, basándose en la reforma constitucional de ese mismo año, ratifica el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, firmado por el presidente Menem con Estados Unidos en el año 1991, lo que permitirá el ingreso de la CEI en la radiodifusión. En el año 1998, tras la ruptura de la asociación con Clarín en la MultiCanal (en el año 1996), la compra de Cablevisión y de otros servicios de la televisión por cable (abierta), de radios y de revistas, el grupo consigue una segunda entrada en el sector de la televisión por cable en el país (Albornoz *et al.*, 1999, pp. 50 y ss.). Pero la inversión más importante de la CEI, según estos autores, fue la asociación con Atlántida Comunicaciones (Atco) –en la que la familia Vigil (antigua propietaria) se quedó con el 40% y la CEI y la TISA con el 30% cada una–, que le garantizó la participación en la editorial Atlántida, en las radios Continental y FM Hit, de Buenos Aires, y en Telefó Canal 11. Después, en enero del año 1998, el grupo se expande por las dos ciudades más importantes del interior: Córdoba y Rosario. En el año 1999 modifica su composición accionaria con la entrada del fondo Hicks, Muse, Tate & Furst (HMT&F), que adquirió una parte de las acciones del Citibank y que se preparaba para comprar una parte de las de la familia Werthein (*idem.*, p. 53)⁵.

Así, el mercado argentino de televisión estará en manos de dos grandes grupos: Clarín y CEI-TISA, ambos con fuertes ligazones con el sector de las telecomunicaciones y con el apoyo del Estado, lo que demuestra, según estos autores, “*la constitución de una nueva fracción hegemónica que combina –mediante la propiedad de los medios– tanto la capacidad de acumulación de capital económico como la creación de poder emisor*” (Albornoz *et al.*, 1999, p. 54). Cabe citar la conclusión que hacen estos autores a este respecto cuando señalan que: “*En el origen de las actuales políticas, encontramos a cada uno de los grupos operando en diferentes sectores del mercado que se desarrollan sincrónicamente. Uno, el de las telecomunicaciones, donde participan los capitales extranjeros que ingresaron al país a partir de la privatización de las empresas en manos del Estado; el otro, el de la radiodifusión, controlado por los grandes operadores nacionales de multimedios. Dichos desarrollos, sujetos siempre a una estrecha relación con el Estado, pueden ubicarse en una direccionalidad signada por la convergencia con diferentes orígenes y sentidos. Por un lado, CEI-TISA, interlocutor del Gobierno desde la posición*

⁵ Nótese que “*HTM&F comparte Iberoamérica Media Partners con el grupo Cisneros, socio de Clarín en la explotación de la televisión por satélite a través de la empresa argentina Galaxy Entertainment*” (*idem.*, p. 53).

que le otorgaba su poder económico, termina por adicionar los medios de producción simbólica que potencian su capacidad de presión. Por otro, el privilegiado grupo Clarín y su capacidad de «lobby» –sostenida no tanto en su poder económico como en su poder de generar la agenda política y modelar la opinión pública– se transforma en protagonista económico. Aunque en sus orígenes como multimedia Clarín no constituía un grupo económico relevante, hoy se encuentra entre las diez empresas con mayor facturación del país” (idem., p. 53).

El análisis de estos autores revela, en su conjunto, tanto los cambios en el modelo de regulación del audiovisual y de las telecomunicaciones en el país como la evolución de la estructura de mercado –prácticamente duopólico– de la televisión comercial en Argentina, apuntando las ventajas cruciales que tienen las empresas bien situadas en el nuevo proceso que se implantará a partir de la aprobación de los Decretos 264-66/98 de liberalización de las telecomunicaciones, que pretenden crear un “nuevo ecosistema de la convergencia” al eliminar las trabas a la prestación de servicios cruzados de la ley de radiodifusión y del decreto de privatización de ENTel.

Si comparamos la situación de los mercados de televisión en Brasil y en Argentina se verifica una tendencia común contradictoria de convergencia entre el audiovisual y las telecomunicaciones. En el caso argentino –donde la privatización de las telecomunicaciones es anterior– hubo una opción por el mantenimiento de un monopolio privado en cada una de las dos regiones en las que se dividió el país cuando se privatizó la telefonía fija. Se entraba en el año 2001 en una nueva fase de liberación del mercado en la que se preveía una entrada –que la crisis impidió– en condiciones ventajosas del principal grupo de medios de comunicación del país en el sector más importante del negocio de las telecomunicaciones, respondiendo, por decirlo así, a la entrada en el área de la televisión del principal grupo extranjero del país de ese sector. Aquí sería necesario evaluar, teniendo en cuenta las características de los actores implicados, hasta qué punto este último movimiento es el resultado de una estrategia industrial dirigida hacia el mercado de la televisión y de los nuevos medios de comunicación, y hasta qué punto refleja un movimiento puramente especulativo.

En todo caso, no se puede desvincular la primera opción de una estrategia más amplia dirigida hacia el conjunto de América Latina. En ese sentido, el mercado argentino habría sido una base interesante para un posicionamiento en el Mercosur mientras que la privatización brasileña no despegaba. Hoy, Telefónica se encuentra sólidamente instalada en los dos mayores mercados del cono sur, reforzando la argumentación de Mastrini *et al.* que citamos en un fragmento anterior. Su entrada en el mercado brasileño de televisión de masas se dirigiría hacia las barreras político-institucionales que las empresas allí instaladas mantuvieron durante décadas, hasta mediados del año 2002. Lo mismo ocurre con la televisión segmentada, en la que los capitales internacionales –en la mayor parte de los casos asociados con capitales locales importantes– entraron con facilidad.

Esos dos mercados son hoy liderados por Globo, en los que perdió la propia Telefónica la posibilidad de asumir una posición importante en el sector de las telecomunicaciones (Bolaño y Massae, 2000). Este último se presenta mucho más complejo en Brasil, ya que el Gobierno optó desde el principio por un modelo duopolístico y bastante más fragmentado, esperando con ello conseguir la entrada en el país de un número mucho mayor de capitales (*idem*). Con esto se esperaba, en la fase de liberalización iniciada en el año 2002, una competencia mucho más estimulante, con desconcentración y beneficios para los consumidores en los diferentes mercados locales, lo cual no sucedió. Por el contrario, la liberalización vino acompañada de un fuerte movimiento de concentración en todo el territorio nacional.

Así, mientras que hasta el inicio de la crisis la convergencia en Argentina tiende a enfrentar en cada mercado del sector de las comunicaciones a los dos principales bloques de capital comprometidos –no encontramos en la bibliografía citada referencia a la estrategia de la France Télécom, pero es significativo el hecho de que ésta no tomara posiciones en Brasil–, en el caso brasileño esa competencia sólo tendrá lugar de forma significativa en el mercado de internet, con la entrada tanto de Globo como de Telefónica en la oferta del llamado internet rápido, en competencia con los proveedores tradicionales y con el internet gratuito.

3. LAS POLÍTICAS

La aprobación de la enmienda constitucional –que abre la posibilidad de participación del capital extranjero en empresas de comunicación en Brasil– es un marco histórico en la evolución del modelo brasileño de regulación de las comunicaciones, que promueve un cambio drástico en relación con las décadas de exclusividad del capital nacional en el sector de la radiodifusión –consecuencia del más reciente movimiento de globalización de las industrias culturales que llevó a una derrota inédita en un sector tradicionalmente protegido por la burguesía nacional– y obligado ahora a asociarse con las grandes empresas oligopolistas internacionales debido a las presiones del mercado.

Es cierto que ya se abrió una brecha en ese sentido en la propia ley del cable del año 1995, que permitía la participación del capital extranjero en la propiedad de las empresas hasta un máximo de un 49% y, sobre todo, en la reglamentación ministerial de las tecnologías posteriores a la televisión segmentada, que no respetó aquella determinación legal y que permitió que la propiedad extranjera de emisoras de DTH o de MMDS fuese de hasta el 100%. Este hecho acabó consolidándolo el proyecto del Senador Ney Suassuna bajo el argumento de la duplicidad de normas, y que supuso la extensión de la regla del 100% a toda la televisión de pago.

Pero la prensa y las emisoras de radio y televisión abiertas, así como el sistema financiero y el sector de construcción civil, siempre fueron una red privilegiada de

una cierta burguesía nacional. La aprobación de la PEC 5/2002 –que modificaba el artículo 222 de la Constitución Federal– con el apoyo de todos los partidos, excepto el PDT, fue consecuencia de un acuerdo que en pocos meses puso fin a un debate de siete años gracias a un cambio radical de posición por parte de Globo, para quien la aportación de recursos externos pasó a ser más importante que la defensa que la regla anterior representaba para su posición hegemónica frente a competidores financieramente más débiles.

En último caso, el cambio explica la actual situación de crisis abierta por la expansión de la televisión segmentada y de otros medios de comunicación, como internet, que tienen la capacidad de atraer una parcela creciente de la población de interés del mercado publicitario, por el avance de la competencia internacional traída por estos nuevos sectores y, sobre todo, por la implantación generalizada del paradigma de la digitalización y de las elevadas inversiones que supone. Pero una vez más, la producción legislativa refrenda los compromisos pactados entre los actores hegemónicos. El problema es que la aprobación de la PEC 5/2002 no fue suficiente para resolver el problema de las empresas de comunicación brasileñas. Más adelante volveremos de nuevo sobre esto.

En este punto cabe recordar que nada de eso afectará de forma fundamental a los contenidos que son ofrecidos a la población brasileña en los canales de la televisión abierta o de pago, ya extremadamente internacionalizados sobre todo en esta última. En el caso de la televisión abierta, incluso si no se tiene en cuenta el importante problema de la internacionalización de la programación infantil, el elevado índice de nacionalización de la programación brasileña enmascara el fenómeno de la importación de formatos, que se acentuó recientemente ya que el negocio de los derechos de autor es cada vez más importante si se compara con el de la importación de programas, dadas las características propias del medio y de la expansión de la televisión de pago y del paradigma de la segmentación de acuerdo con las actuales tendencias de desarrollo del capitalismo. El hecho es que, al contrario de lo que ocurre con la propiedad, nunca hubo en Brasil una política nacionalista relacionada con los contenidos, como tampoco hubo en el país una preocupación concreta por la regulación de los contenidos en general. Aunque en algunos de nuestros más avanzados instrumentos legales la cuestión de la producción regional e independiente o de la programación cultural y educativa estuviesen presentes, su resultado práctico puede ser considerado nulo en términos históricos.

El propio debate sobre el asunto dejó de existir prácticamente en el país a partir de los años ochenta, sin haber sido nunca retomado seriamente, en contraste con lo que ocurre en el ámbito internacional en el que el liberalismo de los EUA –que pretenden incluir la cultura en los acuerdos de la OMC– se opone a la tesis europea de la “excepción cultural”, tesis que es ampliamente aceptada en el resto del mundo. El derecho de los pueblos a no preservar sólo su cultura local y nacional sino también a presentarla y a divulgarla a través de otros canales y mecanismos más am-

plios aparece, para estos últimos, como un derecho fundamental y como una condición básica de supervivencia en la llamada sociedad de la información, que se construye globalmente por la acción decidida de los diferentes estados nacionales y en la que la defensa de la diversidad cultural es tan importante y vital como lo es la biodiversidad para el futuro humano.

Es en ese sentido, por ejemplo, en el que debemos interpretar, como parte de los acuerdos del Mercosur, la acción de los gobiernos de los cuatro países miembros, que firmaron –el 3 de febrero del año 1996 en la ciudad de Canela– un protocolo de integración cultural que propone: la elaboración de programas y de proyectos regionales en el ámbito de la cultura, estimulando la coproducción y el intercambio; acciones conjuntas en el área del patrimonio cultural; el intercambio y la capacitación de los recursos humanos; la circulación de personas y bienes culturales; la promoción de eventos regionales; la formación de bancos de datos y la articulación de los sistemas de soporte informático a los organismos culturales; las investigaciones sobre temas históricos y culturales comunes; y la armonización de las legislaciones.

Para la ejecución de esos objetivos, que tienen como premisas la importancia de la integración cultural para la integración económica y para la consolidación de la democracia y para la necesidad de garantizar la libertad de circulación de personas y de bienes culturales en el interior del mercado común y de “*preservar y difundir el patrimonio cultural de la región con el objeto de afianzar su identidad respetando, asimismo, las diversidades subregionales*”, se definieron una serie de programas ejecutivos semestrales –aprobados en las reuniones de los ministros de Cultura⁶– para acciones concretas que serían coordinados por las máximas autoridades competentes en cada uno de los países miembros y en consulta con los organismos competentes de sus ministerios⁷.

Anita Simis evalúa los resultados alcanzados hasta el momento de la siguiente forma: “*En la perspectiva de agrandar el mercado para los filmes brasileños se han discutido mucho las posibilidades del Mercosur en el plano de las industrias culturales, pero nada se ha concretado aún. Para los libros y las artes plásticas ya no hay tanta burocracia u obstáculos tributarios. Pero para el cine no hay protección ni incentivos a la producción; entre los países miembros del Mercosur hay diferentes legislaciones laborales y barreras aduaneras que impiden, por ejemplo,*

⁶ Quedó establecido también que las comisiones técnicas creadas por el *Memorando de entendimiento*, firmado en Buenos Aires el 15 de marzo del año 1995 en el marco de la primera reunión técnica especializada de cultura, se reunirían 30 días después y 45 días antes de las reuniones de los ministros, con el fin de garantizar el funcionamiento del acuerdo.

⁷ En la X Reunión de Ministros de Cultura, por ejemplo, que tuvo lugar en Buenos Aires el 22 de junio del año 2000, con la participación de Chile como país asociado, se decidió, entre otras cosas, implementar el proyecto *Las industrias culturales: incidencia económica y sociocultural, intercambios y políticas de integración regional*. Para una exposición de los antecedentes, de los principales resultados y de los más importantes desdoblamientos (hasta mayo del año 2002) de ese proyecto e incluso de su articulación con el proyecto del Convenio Andrés Bello –que reúne países del grupo andino con objetivos similares de cuantificación de las actividades culturales–, se puede ver Getino (s/d).

que se importen equipos por un corto tiempo, para la realización de una película, sin que se paguen tasas aduaneras” (Simis, 1998, p. 13)⁸.

Por lo tanto, a corto plazo no se debe esperar mucho de los acuerdos del Mercosur, visto por los autores del *Livro verde da sociedade da informação no Brasil* como “*uma importante iniciativa de países latino-americanos*” ante la tendencia mundial de formación de bloques y de mega-mercados regionales, teniendo como objetivo “*contribuir para um ambiente de integração e cooperação entre os países membros, permitindo-lhes maior intercâmbio e dinamismo econômico e tecnológico, bem como promover a solidariedade entre os povos da região e o desenvolvimento social e cultural. As novas tecnologias de informação e comunicação são estratégicas nesse esforço, pois constituem um dos elos básicos na quebra das barreiras espaço-temporais, facilitando a comunicação e o intercâmbio regional em todas as áreas de atividades e contribuindo para a intensificação do comércio na região*” (MCT, 2000, p. 8).

En la página anterior, la cuestión de la cooperación internacional es el centro de una discusión sobre investigación y desarrollo: “*A capacitação para orientar escolhas tecnológicas e para o efetivo domínio de algumas tecnologias-chave requer uma cadeia de investimento e de conhecimento que se traduz numa matriz de competência ampla e diversificada. Para estar apto a acompanhar a rapidez do desenvolvimento da base técnico-produtiva mundial, o país deve ainda manter uma política consistente de investimento em recursos humanos, de modernização da infraestrutura científico-tecnológica de apoio à integração universidade-empresa e de ativa cooperação internacional*” (MCT, 2000, p. 7).

Esos dos fragmentos localizan bien el problema de la necesidad de definición de una estrategia internacional de Brasil en materia de comunicación, dando la importancia que se merece a la colaboración latinoamericana y, sobre todo, en el interior del Mercosur. Desgraciadamente, el *Livro* no retoma esa importante cuestión en el capítulo sobre contenidos, a pesar de la claridad con que sitúa, al presentar la cuestión del marco regulador, por ejemplo, el problema de las relaciones internacionales y la necesidad de una estrategia nacional: “*Com a lentidão das negociações dos acordos internacionais, estarão-se formando novas barreiras entre os países, em função de regulamentações adotadas unilateralmente e do estabelecimento de padrões de fato. Compatibilização de padrões tecnológicos, leis de proteção aos consumidores e autores, regimes de tributação de bens e serviços são alguns dos pon-*

⁸ Según la autora, “*los cineastas han propuesto la creación de un fondo para el desarrollo de proyectos audiovisuales, una cartera de coproducción de proyectos y la celebración de acuerdos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros, con vistas a facilitar la importación, exportación, distribución y exhibición de películas en salas de cine y en canales de televisión, en una integración de mercados que significaría un potencial de 200 millones de espectadores al año*” (Simis, 1998, p. 13). Por lo que respecta al tratamiento aduanero para la circulación de bienes culturales, Brasil aprobó, respectivamente, los días 5 y 6 de marzo del año 1998, la Orden Ministerial 43 y la Instrucción Normativa 29, de la Secretaría de la Hacienda Federal. Probablemente, la autora no pudo considerar esos instrumentos en el citado artículo, ya que éste fue publicado en México en mayo del mismo año; de cualquier forma, parece que su evaluación aún es válida.

tos em negociação que ganham complexidade em função do caráter transterritorial das transações na Internet. Nesse contexto, é importante ampliar o debate interno no Brasil, para definir estratégias e interesses próprios e respaldar o encaminhamento dessas questões nos fóruns internacionais” (idem).

El fragmento es especialmente afortunado porque apunta, aunque sea implícitamente, la complejidad de la cuestión reglamentaria que comprende, como sabemos, temas propios de las leyes de la informática y del debate sobre las políticas industrial y de desarrollo, de las leyes de incentivo a la cultura, de los derechos de autor, etc., todo eso en una situación en la que la expansión de internet y del proyecto global de la sociedad de la información favorece a los países con un mayor peso en el escenario internacional. Además, los autores reconocen la importancia del debate interno para crear un consenso en relación con los intereses nacionales, debate que tiene como fin la negociación internacional en torno a la reglamentación del sector.

La propia existencia del *Livro verde* seguía esa lógica, abriendo la posibilidad de acción de la sociedad civil y de los diferentes actores interesados en presionar mediante avances efectivos en el modelo brasileño de regulación de las comunicaciones, lo cual lamentablemente nunca llegó a suceder. Al contrario, el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, además de paralizar el proceso que debería llevar a la redacción del *Livro branco da sociedade da informação*, de acuerdo con la buena tradición europea, se concentró, en materia de políticas de comunicación, en una operación de salvamento de las empresas del sector de la televisión que incluyó no sólo la aprobación en el legislativo de la PEC del capital extranjero sino también de un importante préstamo del BNDES a Globocabo, recibido como un escándalo en los medios periodísticos y empresariales⁹.

Así, sin el prometido debate interno, sin una deseable política industrial del audiovisual que privilegiase la desconcentración del sistema, la producción regional e independiente, la diversidad cultural y, con ella, la diseminación del conocimiento y, por lo tanto, el incremento de la competitividad sistémica del país en el área, sin repensar adecuadamente la política de regulación del audiovisual y de las comunicaciones, Brasil concentró sus esfuerzos en el salvamento de empresas oligopolistas con dificultades y, en el plano internacional, propuso el 9 de junio del año 2001 una comunicación sobre el audiovisual en la OMC, con una triple finalidad: “a)

⁹ Según la revista *Carta Capital*, la operación de socorro a Globo, cuya deuda total alcanzaría los US\$ 1,3 billones, “pode custar ao BNDES R\$ 284 milhões. Disso, R\$ 125 milhões em debêntures de 1999 o banco troca por ações (...) Há três anos o BNDES já entrara com outros R\$ 284 milhões. No total, sem ser feita a conta real-dólar de 1999, e incluindo um financiamento de outros R\$ 220 milhões em 1997, desde então a parceria com o BNDES rendeu à Globo R\$ 639 milhões. Fora penduricalhos: R\$ 58 milhões para o parque gráfico em 1998, outros R\$ 12 milhões para o Projac em 2001” (*Carta Capital*, 2002). La operación más reciente fue vista como un escándalo por los competidores de Globo y por la prensa por el hecho de que tuvo lugar en la víspera de la votación de la enmienda al artículo 222 de la Constitución Federal (dando a la empresa de Roberto Marinho condiciones que se consideraron privilegiadas en un futuro proceso de negociación para la entrada de socios extranjeros) y pocos meses antes de las elecciones presidenciales, cuando tenían lugar los acontecimientos que llevaron a la ruptura de la alianza PMDB/PFL.

promover la liberalización progresiva de este importante sector y asegurar al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos para preservar y promover la identidad cultural y la diversidad cultural; b) contribuir a los debates sobre los mejores medios para lograr este objetivo, incluso mediante la consideración de sistemas de subvención y mecanismos de defensa comercial; y c) contribuir al aumento de la participación de los países en desarrollo en el comercio de servicios” (OMC, 2001, p. 1).

La posición brasileña parte de una crítica a las dos perspectivas antes citadas (liberal y de defensa de la excepción cultural): *“A nuestro parecer, ninguna de esas dos posiciones es acertada. Por un lado, el argumento de la «excepción cultural», aparte de carecer de base en las disciplinas del AGCS, no parece tener en cuenta el hecho de que los productos y servicios culturales forman parte de una industria de clara importancia económica y comercial de la que el sector audiovisual es el segmento más dinámico, de interés por otra parte para las exportaciones de algunos países en desarrollo. Por otro lado, no puede negarse que los servicios audiovisuales desempeñan una importante función en la transmisión y difusión de ideas y valores culturales, que es un objetivo fundamental de las políticas nacionales de muchos países” (idem, p. 2).*

La posición brasileña, por el contrario, es de *“promover la liberalización progresiva del sector de manera que se creen en él oportunidades de acceso efectivo a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo sin afectar al margen de flexibilidad de los gobiernos para realizar sus objetivos de política cultural como lo estimen apropiado” (idem, p. 3).*

Según el documento, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) tendría los medios para garantizar esa liberalización *“sin perder la autonomía para reglamentar con el fin de promover objetivos de política cultural” (idem)¹⁰*. Incluso así, el documento defiende la adopción de instrumentos adicionales, especialmente para la producción y distribución cinematográfica, como la posibilidad de aceptación de subvenciones, destacando que *“a este respecto, deberán tenerse debidamente en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo” (idem, p. 2)*. Y añade: *“Ahora bien, además de las consideraciones económicas, tal vez las subvenciones no basten para promover y proteger determinados tipos de producción nacional en la esfera de la producción y distribución de películas cinematográficas. En este caso, el mercado mundial se caracteriza por lo general por una estructura oligopolística, dominada por unas cuantas empresas importantes. Se formula también la cuestión de la fijación de precios de transferencia resultante de la comercialización en el mercado dominante. Los productos audiovi-*

¹⁰ *“Además de reconocer el derecho de los miembros, especialmente de los países en desarrollo, de reglamentar y establecer nuevas reglamentaciones con el fin de realizar los objetivos de sus políticas nacionales, el AGCS permite exenciones de la obligación de trato NMF y prevé una gran flexibilidad para la consignación en listas de los compromisos por parte de los países, dado su sistema de consignación por «indicación expresa», de lista positiva, y su disciplina en materia de trato nacional «negociable»” (OMC, 2001, p. 3).*

suales se colocan muchas veces a precios de «dumping» en los mercados extranjeros, ya que la mayor parte del costo de producción se ha recuperado ya en el mercado interno del país de producción. Ello crea una situación de competencia desleal cuyo efecto es el desplazamiento de la producción interna de los teatros y de otros medios de suministro (televisión de red, televisión por cable, vídeo doméstico, medios electrónicos). Esta situación parecería requerir el establecimiento de mecanismos de defensa comercial apropiados (por ejemplo, disciplinas «antidumping» específicas) para el sector audiovisual» (ídem, p. 2).

La propuesta dirigida al Consejo de Comercio de Servicios (CCS) se formula así: “Brasil propone: i) que los miembros contraigan compromisos específicos en el sector de los servicios audiovisuales teniendo en cuenta los objetivos enunciados en el artículo IV del AGCS (participación creciente de los países en desarrollo). A este respecto, deberá prestarse una especial atención a los servicios audiovisuales en los que tengan mayores posibilidades los países en desarrollo, por ejemplo (pero no exclusivamente) los servicios de televisión (...); ii) que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre sistemas de subvención encaminados a lograr objetivos de las políticas nacionales en materia de promoción y preservación de la identidad cultural y la diversidad cultural (...); iii) que, en su serie de reuniones extraordinarias, el CCS inicie un debate sobre las disposiciones en materia de defensa comercial y/o competencia (...) necesarias para abordar las prácticas comerciales desleales y/o las prácticas comerciales restrictivas en el sector” (ídem, p. 4).

Sin entrar en el análisis del contenido específico –bastante simple– de la propuesta, cabe señalar que su propia existencia acabó generando especulaciones sobre los verdaderos intereses de Brasil en el área, ya que, de un total de 144 miembros de la OMC, sólo otros dos –Suiza y, evidentemente, los EUA, que tenían un interés manifiesto en la liberalización del sector– propusieron una comunicación sobre el audiovisual. La crítica que se hace a la estrategia brasileña es que ésta va al encuentro de los intereses de los EUA en la medida en que, al reconocer la legitimidad de la OMC en el trato de la cuestión cultural, sienta un precedente que podrá llevar, incluso aceptando la propuesta de mantenimiento de formas de subsidios y de políticas nacionales, a una liberalización mucho mayor aún en el futuro, constituyéndose, por lo tanto, en una amenaza efectiva para las políticas de defensa de las industrias culturales nacionales y de la diversidad cultural.

Hasta el momento, Brasil, como la mitad de los miembros de la OMC, no asumió ningún compromiso de liberalización en el sector cultural en el marco del AGCS, aunque el reciente proceso de apertura de las empresas de comunicación al capital extranjero, ya tratado anteriormente, suponga una posibilidad efectiva de la oferta brasileña en ese sentido. El cronograma de la OMC para la liberalización del comercio de servicios prevé la presentación de demandas iniciales de contratación específica hasta el día 30 de junio del año 2002 y de ofertas iniciales hasta el 31 de

marzo del año 2003. Cuanto más apremia el tiempo, mayores serán las presiones americanas para que los diferentes países se comprometan con metas específicas de liberalización. Brasil, al aceptar explícitamente y al proponer (a su manera) la liberalización, será ciertamente uno de los blancos privilegiados de esas presiones, incluso por el peso que tiene en la OMC y por el liderazgo que puede ejercer en relación con otros países de América Latina.

Además del hecho de que la propuesta brasileña puede formar parte de una estrategia más amplia, cuyo fin sería conseguir ventajas en otras áreas, al delimitar una posición diferenciada para el país en el proceso global de negociación sobre la liberalización de los servicios, cabe preguntar qué actores internos podrían beneficiarse de la liberalización propuesta por Brasil para el sector audiovisual. Sabemos que la competitividad del país en el área es cuestionable en la medida en que hoy se reduce básicamente al dominio, compartido con otras importantes empresas latinoamericanas, de un segmento del mercado de exportación de productos de ficción televisiva –como las telenovelas– por una única empresa nacional que controla de forma altamente centralizada la capacidad interna de producción. Todo el largo período de predominio de Globo en el país, iniciado en la segunda mitad de los años sesenta, se habría caracterizado por una política de centralización de la producción que habría impedido el desarrollo de una efectiva competitividad sistémica para el país en el área (Bolaño y Melo, 1999).

La solución de ese problema está lejos de las políticas de salvamento ya mencionadas y también de una política de liberalización. Mucho más importante sería la adopción de una política industrial para el audiovisual capaz de diseminar la capacidad (económica, financiera y de conocimiento) de producción y difusión de contenidos locales, regionales e independientes (Bolaño, 2003), así como de una política de inclusión digital y de universalización del acceso a los nuevos medios por parte de las más amplias capas de la población, reforzando el mercado interno en el área y contribuyendo al enriquecimiento y a la diversidad cultural del país, fuentes primarias de la competitividad (Bolaño y Sicsù, 2000). Estas fuentes pocos han tenido la capacidad de explorarlas, dadas las características centralizadoras del sistema comercial brasileño de televisión y la promiscuidad que el modelo de regulación actual muestra en las relaciones entre intereses políticos y económicos nacionales y regionales en el sector, aunque algunos instrumentos interesantes en el sentido de la democratización de las comunicaciones estén presentes en elementos específicos de ese modelo, como es el caso de la ley del cable o de la propia Constitución Federal del año 1988.

El nuevo Gobierno brasileño del presidente Luis Inácio Lula da Silva no modificó esta situación hasta el momento (febrero de 2004), aunque presentó una interesante propuesta, muy diferente de la del Gobierno anterior, para la televisión digital: la de un patrón propio en sociedad con China, con Argentina y con otros socios eventuales entre países del Tercer Mundo, como India, tema que ya ha sido tratado

con anterioridad (Bolaño y Brittos, 2003). La idea básica es que si, desde el punto de vista de una política industrial alternativa de desarrollo nacional y articulando intereses no hegemónicos en el nivel global, la propuesta es altamente defendible¹¹, es insuficiente como política de comunicación que busca la inclusión social y la construcción de una esfera pública universal. La televisión digital también tiene ese potencial democratizador. Todo depende del modelo de esfera pública¹² que se pretenda implantar y, por el momento, no se observó ningún interés por parte del nuevo Gobierno en cambiar la estructura del sistema brasileño de televisión.

En este momento, el debate gubernamental sobre el tema gira en torno a la crisis de endeudamiento de las empresas del sector de las comunicaciones. Vimos que el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso abrió dos posibles líneas de apoyo: la entrada de capital externo hasta un máximo de un 30% de la propiedad de las empresas, y préstamos del BNDES. La primera alternativa no interesa a los inversores extranjeros, de modo que en este momento en el Gobierno Lula lo que se discute es la posibilidad de una nueva ayuda de aquel banco estatal al sistema privado de comunicación de Brasil. En ese sentido, se manipula el argumento de la cultura nacional. Las empresas de comunicación –sobre todo Globo, como queda de manifiesto– son las únicas capaces de sostener la producción cultural nacional en la disputa internacional. Así, frente al avance del capital internacional en el sector, tenemos inversión pública en la empresa privada oligopolista, que se endeudó. Esto se sabe porque apostó por planes de expansión y de inversión en nuevas tecnologías y en nuevos mercados antes de la desvalorización cambiaria del año 1999. No acertó. Con la desvalorización, la crisis económica acaba manifestándose en el mercado publicitario y con esto viene el fin de la euforia del plan real, en el segundo Gobierno FHC, y todo el sistema va a la quiebra.

Según Elvira Lobato (FSP, 16-02-2004), la deuda del conjunto de los medios de comunicación brasileños se estima en R\$ 10 billones, teniendo acumulada una pérdida de R\$ 7 billones en el año 2002, de los cuales R\$ 5,6 billones (US\$ 1,9 billones) son registrados sólo por la Globopar, el *holding* de la organización Globo¹³. En ese mismo año, los ingresos líquidos del sector cayeron un 20% en términos reales y 17 mil empleados fueron cesados. La euforia de la segunda mitad de los años noventa, en que las empresas se endeudaron en dólares para diversificar sus negocios y aumentar la capacidad de producción, llevó a que en octubre del año 2003 un 80% de la deuda total fuera en dólares y un 83,5% se constituyera en cré-

¹¹ Y, dicho sea de paso, contradictoria con la opción pragmatista del Gobierno anterior, recogida, por ejemplo, en la referida propuesta dirigida a la OMC o en la visión de que la opción por un determinado patrón de televisión digital, entre los únicos tres considerados como competidores –el norteamericano, el europeo y el japonés–, debería ser pensada como forma de negociación con las potencias hegemónicas en busca de ventajas comerciales en otros sectores, como la agroindustria.

¹² Otros prefirieron discutir el “modelo de negocio”. No es éste el caso.

¹³ La cifra no incluye las deudas de Infoglobo, editorial de los periódicos *O Globo*, *Extra* y *Diário de São Paulo* y socio del grupo Folha da Manhã (editor de la propia *Folha de São Paulo*) en el periódico *Valor Econômico*. Tampoco incluye las deudas de las emisoras de radio que están fuera de la estructura de Globopar.

ditos en el corto plazo. Elvira Lobato recuerda que “*o grosso da dívida acumulada vem de novos negócios: TV por assinatura, telefonia e Internet. O setor imaginava que haveria uma rápida convergência entre a mídia tradicional e as telecomunicações e temia o fim da mídia impressa e a dominação do mercado pelas companhias telefônicas*” (*idem*).

Así, la burbuja especulativa de las empresas de nuevas tecnologías afectó de lleno al mundo de la comunicación en Brasil, encantado con el maravilloso mundo nuevo predicado por la ideología postmoderna y neoliberal, tan bien implantada en la academia brasileña. El endeudamiento de Globo, por ejemplo, no está relacionado con la operación de la televisión de masas sino con las inversiones realizadas a partir del año 1995 en la televisión por cable (Net Serviços), por satélite (proyecto Sky, en sociedad con Rupert Murdoch) y en la Globosat. “*No dia 11 de dezembro último, três fundos de investimento norte-americanos entraram com ação na Corte de Falências do Distrito Sul de Nova York, pedindo a intervenção da Justiça dos EUA na renegociação das dívidas da Globopar. O pedido ainda não foi julgado mas a empresa sustenta que tem condições de conduzir sua reestruturação e pagar aos credores*” (*idem*).

Lo que se dice en el mercado y en los medios políticos, sin embargo, es que el interés de estos últimos sería el de ejercer el derecho de participar del capital de la empresa en el límite permitido por la nueva ley del capital extranjero en los medios de comunicación.

En estas condiciones se vuelve a discutir la posibilidad de financiación pública –por el BNDES– para las empresas de comunicación en el país, asunto polémico entre las propias empresas del ramo al depender, evidentemente, de la situación financiera de cada una¹⁴. El propio presidente del BNDES, refiriéndose más específicamente a la financiación para la compra de papel de prensa por los grandes periódicos brasileños, según la FSP (*idem*), mostró su incomodidad en relación con la posibilidad de apertura de líneas de crédito de ese tipo, afirmando que no es misión del banco financiar operaciones para capital de administración.

Suele argumentarse que el préstamo debería tener contrapartidas en términos de transparencia de las cuentas. La izquierda parlamentaria, en un proyecto de regionalización de la producción, se encuentra ante una de aquellas situaciones –raras en la historia de la regulación de las comunicaciones en Brasil– en la que se abren posibilidades efectivas de negociación que podrían significar avances concretos en el sentido de la democratización del sector. El tema es complejo y no será posible afrontarlo en los límites de este trabajo. En todo caso, cabe señalar la creciente politización del debate actual y el retorno del discurso nacionalista por parte de las empresas de comunicación endeudadas, que defienden la financiación pública en

¹⁴ En la misma edición de la FSP en la que se publica el citado artículo de Elvira Lobato se hace una interesante reseña de las posiciones de las diferentes empresas en un artículo titulado “Empresas divergem sobre pedido ao banco estatal”.

nombre de la preservación de la cultura nacional, argumento como mínimo discutible en la medida en que, como ya señalamos, la enorme concentración del sector en el país, además de perjudicar a la democracia brasileña, afecta negativamente a la competitividad sistémica del país.

Argentina sigue una trayectoria muy semejante a la brasileña en los últimos años. Guillermo Mastrini y Washington Uranga presentan así el problema: “*La crisis política y económica desatada en Argentina a fines del año 2001, pero con consecuencias también en todos los países del Mercosur, modificó sustantivamente la situación del conjunto de las industrias culturales. Los principales grupos del sector han tenido que enfrentar problemas ocasionados en el hecho de mantener sus ingresos en moneda nacional mientras deben hacerse cargo de un fuerte pasivo en dólares. Dos grupos de la talla de Clarín (Argentina) y de Globo (Brasil) sufren hoy consecuencias no deseadas por haber intentado participar de la estrategia empresarial diseñada por los grandes grupos info-comunicacionales mundiales. Si bien en otras regiones del mundo también se verifica un crecimiento importante del endeudamiento de los grupos multimedia, la inserción de los mismos en economías menos inestables les ha permitido sostener su posición*” (Mastrini y Uranga, 2004, p. 1).

También allí la crisis y los intereses inmediatos de las empresas de comunicación –beneficiadas durante toda la década de los años noventa por la ley de la convertibilidad de la moneda nacional al dólar, cuando, como ya vimos, se produjo un profundo proceso de concentración de la propiedad en el sector– redundaron ahora en el retorno del discurso de la política cultural y de la cultura nacional. Así, “*después de una década de desprecio por cualquier tipo de iniciativa estatal que excediera el nivel de los subsidios, el sector empresarial comenzó a reclamar la participación del Estado para evitar la desnacionalización de la producción cultural*” (idem).

La *debacle* de la economía argentina y el dramático cambio institucional allí operado a partir de diciembre del año 2001 hundieron el sector de la comunicación en una profunda crisis destruyendo, por ejemplo, el sueño de Clarín de competir en el mercado de las telecomunicaciones. El grupo, por el contrario, sería obligado a vender su participación en la telefonía móvil (CTI) para reducir la deuda, y hoy se cuestiona si vender también su participación en la Direct TV latinoamericana¹⁵.

La situación es, por lo tanto, semejante en todo a la de Brasil: fuerte endeudamiento en dólares de las empresas de comunicación durante el período de la euforia del plan de estabilización económica y de las reformas neoliberales de los años noventa, seguido de la crisis estructural de endeudamiento, con el retorno de la vieja retórica nacionalista para reivindicar financiación pública para el sector. También

¹⁵ Globo no llegó a afrontar una situación semejante porque ya vendiera las participaciones que adquiriera en la Tele Celular Sul y en la Tele Nordeste Celular, en sociedad con la Telecom Italia y con el Banco Bradesco, en la subasta de privatización de Telebrás, en julio del año 1998, antes de la crisis, ya en diciembre del año 1998, sin haber hecho inversión alguna, sellando su derrota histórica en el mercado brasileño de telecomunicaciones.

en aquel país el proceso irá acompañado de una disminución en la calidad de la programación de la televisión abierta, así como de un aumento en la importación de programas de ficción de bajo coste. Lo que los autores afirman para Argentina podría ser fácilmente adaptado para el caso brasileño: “*si en sus primeros años se argumentaba que el Estado debería favorecer la concentración de la propiedad para fortalecer la posición competitiva de las industrias culturales y propiciar su desarrollo, hoy se sostiene que el Estado no puede dejar caer a esos grupos porque las consecuencias sobre la economía serían nefastas, precisamente por el tamaño adquirido por ellos*” (*idem*, pp. 6 y ss.).

O también que: “*Por otra parte, mientras durante los años noventa se sostuvo mayoritariamente que la producción cultural debía quedar en manos del mercado, hoy no deja de resultar curioso que los medios de comunicación reclamen la participación del Estado para evitar que la dinámica del mercado deje en manos extranjeras la circulación de contenidos simbólicos en Argentina. En este sentido, cuando el Estado ha pretendido regular los medios de comunicación, éstos se han escudado en su carácter empresarial y en que el funcionamiento del mercado es el mejor garante de la libertad de expresión. Sin embargo, cuando la posición de los principales actores se ve amenazada, los medios destacan la importancia del sector como transmisor de los bienes simbólicos para solicitar el apoyo económico del Estado y para demandar que éste levante barreras de entrada frente a potenciales competidores*” (*idem*, p. 7).

Por caminos relativamente distintos, como ya vimos, llegamos a una situación similar en todo a la brasileña. Se puede afirmar que una diferencia importante reside en la defensa que el conjunto de los actores, estatales y empresariales, harán en el momento de la aprobación de la PEC del capital extranjero, de la apertura del mercado brasileño de comunicaciones. No obstante, como ya vimos, esa apertura fue limitada (en todo caso, insuficiente para atraer a los inversores de fuera), y la tensión reestablecida entre el capital nacional y los intereses de los inversores y acreedores externos apunta a una posición idéntica del empresariado brasileño y argentino a ese respecto. Falta por saber cómo los gobiernos de izquierda, que llegaron al poder recientemente en ambos países, tratarán el problema, y si la sociedad civil organizada tendrá la capacidad y la fuerza política para aprovechar las posibilidades históricas abiertas para la negociación de avances concretos en la estructura de sus sistemas de comunicación, heredados en gran medida de los años duros de la dictadura militar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ, L.A.; HERNÁNDEZ, P.; MASTRINI, G.; POSTOLSKI, G. (2000): “*Al fin solos*”: *el nuevo escenario de las comunicaciones en la Argentina*, pp. 181-215. La Crujía: CIC-CUS.
- BOLAÑO, C.R.S. (1988): *Mercado brasileiro de televisão*. Aracaju: UFS.

- BOLAÑO, C.R.S. (1989): "Indústria cultural, televisão e estratégias de programação em três países da América Latina: Brasil, Argentina e Uruguai", en M.M.K. Kunsch y F.A.M. Fernandes: *Comunicação, democracia e cultura*. São Paulo: Loyola.
- BOLAÑO, C.R.S. (1998): "A reforma das telecomunicações no Governo FHC", en: *Universidade e sociedade*. São Paulo: ANDES.
- BOLAÑO, C.R.S. (1999): "A economia política da televisão brasileira", *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, XXII, (2), (julio-diciembre).
- BOLAÑO, C.R.S. (2000): *Mercado brasileiro de televisão*. 2ª ed. (Mimeo). Aracaju: UFS.
- BOLAÑO, C.R.S.; MASSAE, F. (2000): "O novo panorama das telecomunicações no Brasil", *Revista EPTIC On-Line*, vol. I, núm. 1, (enero-junio). (En www.eptic.com.br).
- BOLAÑO, C.R.S.; MASSAE, F. (2000): "A situação das telecomunicações no Brasil ao final do processo de privatização", *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, XXIII, (1), (enero-junio).
- BOLAÑO, C.R.S.; DE MELO, R.O.L. (2000): "As tecnologias da informação e da comunicação e o desenvolvimento regional", *Revista EPTIC On-Line*, II, (2), (mayo-agosto). (En www.eptic.com.br).
- BOLAÑO, C.R.S.; SICSÙ, A.B. (2000): *Sociedade da informação, setor produtivo e desenvolvimento regional*.
- BOLAÑO, C.R.S.; BRITTO, V.C. (2003): "Capitalismo, esfera pública global y la televisión digital terrestre", *Revista Escribanía*, pp. 5-18. (En www.umanizalez.edu.co). México.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (1991): *Setor de tecnologias da informação: resultados da Lei 8.248/91*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria de Política de Informática e Automação.
- BRASIL. SENADO FEDERAL (2001): *Projeto de Lei do Senado nº 175, de 19 de setembro de 2001*. (Da una nueva redacción al artículo 7 de la Ley nº 8.977, de 6 de enero de 1995, que dispone sobre el servicio de televisión por cable y da otras normas). (En <http://www.legis.senado.gov.br/pls/prodasen/prodasen>). (Última consulta 05-04-2002).
- Constituição Federal Brasileira de 1988. Lei nº 8.977, de 6 de janeiro de 1995, art. 7º, incisos I e II. Anexo à Instrução Normativa nº 76, de 28 de dezembro de 1998*. (En www.dnec.ucam.edu.br). (Última consulta 28-02-2004).
- FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO (FNDC) (2001): *Manifesto sobre o PL do Senado 175/2001: 100% de capital estrangeiro na TV a cabo*. (En <http://www.fnec.com.br/data/manifesto/PL175-2001>) (Última consulta 05-04-2002).
- GETINO, O.: *Proyecto de estudio sobre la incidencia económica y social de las industrias culturales en los países del Mercosur*. (Reseña del informe de la etapa preparatoria. Original cedido por el autor). Buenos Aires.
- HORVATH, R. (1986): *La trama secreta de la radiodifusión argentina*. Buenos Aires: Unidad.
- MASTRINI, G.; ALBORNOZ, L.A.; CASTILLO, J.; HERNÁNDEZ, P.; POSTOLSKI, G. (1999): "La política a los pies del mercado: la comunicación en la Argentina de la década de los 90", en C.R.S. Bolaño y G. Mastrini: *Globalización y monopoólitos en la comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- MASTRINI, G.; URANGA, W. (2004): *Economía y política en la crisis de las industrias culturales en la Argentina* (Mimeo). Buenos Aires.
- PORTALES, D. (1986): *La dificultad de innovar*. Santiago de Chile: ILET.
- POSTOLSKI, P. (1999): "Al fin solos: el nuevo escenario de las comunicaciones en la Argentina", *Revista Eptic On-Line*, I, (1). (En www.eptic.com.br).

Protocolo de Integração Cultural do Mercosul. (Decreto Legislativo nº 33/99, publicado en el *Diário Oficial da União* (08-06-99). (En www.camara.gov.br/mercosul/Protocolos). (Última consulta 28-02-2004).

OMC (2001): s/css/w/99. *Comunicación del Brasil*. Servicios Audiovisuales.

SÁNCHEZ, E. (2000a): “Los medios audiovisuales mexicanos a cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, *Revista Eptic On-Line*, II, (1). (En www.eptic.com.br).

SÁNCHEZ, E. (2000b) : “Las industrias culturales latinoamericanas en tiempos de globalización. Algunas tesis”, *Revista Eptic On-Line*, II, (2). (En www.eptic.com.br).

SÁNCHEZ, E. (2000c). *Globalization, Cultural Industries and Free Trade. An Assessment of the Mexican Audiovisual Sector in the NAFTA Age*. (Mimeo). Guadalajara.

SIMIS, A. (1998). “Situación del audiovisual brasileño en la década de los noventa”, *Revista Comunicación y Monopolio en la Comunicación en América Latina*. Buenos Aires: Bibles.