

RESUMEN: La Revolución de los Desheredados. Participación de las redes de medios comunitarios y alternativos en la construcción de políticas de comunicación en Bolivia.

Juan Ramos Martín

Introducción y estado de la cuestión

La Ley 164 General de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación, fue aprobada y sancionada por el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma, el día 8 de agosto del año 2011, con la aprobación de la mayoría absoluta del pleno de las cámaras de Diputados y Senadores, pasando a regular la mayor parte de los aspectos técnicos y de transmisión y estructura de los medios de comunicación en Bolivia. Sin embargo, y a pesar del consenso político proferido por todos los firmantes y del éxito retórico de la norma en la democratización de la comunicación una vez investida su aprobación en pleno, si nos preguntamos por el origen y desarrollo de dicho proceso de regulación, del primer Proyecto de Ley 0474/2011-2012 hasta la Ley 164 de 2011, muchas cosas han cambiado en el transcurso de su debate.

De entre las modificaciones, destaca sobremanera el cambio en el reparto del espectro electromagnético: de la propuesta original del proyecto de ley, de 80% para los medios privados y el 20% para los medios públicos, a un reparto equitativo del espectro electromagnético, con un 33% para los medios de carácter público, 33% para los medios de carácter privado, 17% para los medios de carácter social-comunitario y 17% para los medios Indígena Originario Campesinos y las Comunidades Interculturales y Afrobolivianas.

¿Qué ocurrió en ese proceso de debate y negociación para que los medios de carácter no comercial ni institucional lograran ser reconocidos como parte equitativa del espectro y las licencias de transmisión?. Sin duda esta es una pregunta compleja, subjetiva y prioritaria a la hora de intentar comprender la implicación en los procesos políticos de los medios de comunicación. Si dicho interés se desarrolla en lo concreto, cabe preguntarse ¿Quiénes formaron parte de ese proceso? ¿Cuáles fueron las implicaciones de su inclusión? ¿Cuáles sus antecedentes? Y de forma más integral, ¿cuál es la fuerza política de los medios no comerciales/no estatales para poder ser reconocidos como sujetos de regulación propios?.

Material y métodos

Para una construcción propia del complejo sujeto de estudio de esta investigación, el planteamiento inicial se rigió a partir del debate teórico sustentado acerca de la comprensión del significado de la comunicación comunitaria y alternativa como un proceso de construcción y reivindicación política de alteridades desde muy diversas formas de acción política, desde la constancia teórica de los siguientes puntos:

- La importancia del lugar como elemento de construcción identitaria y cultural-política (De Certeau, 1986) de dichas estructuras.
- El interés correlacional entre la construcción de contrahegemonías y el desarrollo de la alteridad comunicativa (Howley, 2010).
- La diferenciación sectorial entre movimientos orgánicos y movimientos de coyuntura en el desarrollo de su acción política concreta.
- La comprensión de dichas redes de medios desde un abordaje sistémico de medios comunitarios como rizoma, a la manera propuesta por Carpentier, Lie y Servaes (2007).

Entendiendo desde esta perspectiva la construcción de las redes de medios comunitarios y alternativos como una mezcla de estructuras económico-políticas (Horwitz, 1989; McChesney, 1993; Segovia, 2000; Mastrini, 2013) y emotivas (Jasper, 2011; Gould, 2004; Holloway, 2009; Martín-Barbero, 1987; De Certeau, 1986). A partir de lo observado y de lo seleccionado, se propuso una investigación aplicada – empírico/normativa- (Shively, 1998) a través del desarrollo de un estudio de caso con base en el análisis de la estructura del sector mediático –con especial énfasis en su deriva comunitaria y alternativa-, los procesos de *policymaking* en la construcción de políticas públicas de comunicación y la participación política de las redes de medios comunitarios y alternativos de Bolivia durante el periodo de propuesta, debate y aprobación de la Ley 164 de Telecomunicaciones de 2011 -entre mayo y agosto de 2011, periodo coincidente con el ciclo de elaboración de las diferentes leyes y regulaciones que rigen el campo comunicacional boliviano en la actualidad-.

Mediante la aplicación de técnicas propias de la teoría crítica en la identificación de las estructuras, tales como la recuperación crítica de la historia (Fals Borda, 1987) y el análisis de redes sociales (Rizo, 2003; Rovira, 2007), así como la introducción de herramientas propias del análisis cualitativo de las *policy networks* identificadas por Duverger (1976), centradas específicamente en el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas, se espera, como objetivo general:

- I. Determinar cuáles han sido los actores comunitarios y alternativos, y cómo han desarrollado sus estrategias, estructuras y dinámicas de acción, participación e inclusión política en los procesos de establecimiento de políticas públicas y la inclusión en su elaboración de propuestas promovidas desde los diversos actores de la sociedad civil para alcanzar los marcos legales de comunicación e información vigentes hoy en Bolivia.

Si bien es cierto que la centralidad de la investigación pivotará en torno al desarrollo de esta primera certeza, para su propia consecución se tendrán que tener en cuenta los siguientes objetivos específicos:

- 1) Definir la situación legal y las estructuras de organización de las principales redes de medios comunitarios y alternativos en Bolivia, especialmente de aquellas participantes de manera directa en los diferentes debates y comisiones parlamentarias en el desarrollo de la Ley 164.
- 2) Establecer cuáles de estos actores, organizaciones y redes se convierten en *policy networks* más significativos, reconstruir las formas y estrategias de acción política utilizadas por cada una de las diferentes redes en el proceso de construcción de la Ley 164.
- 3) Identificar qué propuestas de estas *policy networks* son incluidas en la redacción final de la legislación o la implementación de políticas públicas, focalizando el éxito político en qué estrategias de inclusión de dichas propuestas fueron adoptadas por las diferentes redes de medios. Identificar, a su vez, qué propuestas no son apreciadas y las razones de su desestimo, algo capital a la hora de establecer los límites de la no decisión (Bachrach y Baratz, 1962).
- 4) Determinar qué experiencias han podido establecer mecanismos directos de participación política exitosa y servicio público en la introducción de elementos de discusión política en la elaboración de la regulación analizada.

Para la construcción de un desarrollo metodológico propio, se integraron las perspectivas de análisis de sus estructuras, en provisión de obtener los datos sobre las diferentes formas de organización y asociación propias de las redes organizadas, las formas de participación y apropiación y las estrategias de inclusión política concebidas por las diferentes redes. Para ello, se tuvieron en cuenta, a la hora de analizar las estructuras de redes de medios comunitarios y alternativos, acercamientos propios al desarrollo de ambos conceptos: para el análisis de la participación, se partirá del esquema derivado de las propuestas metodológicas de Krohling (1998), Camacho (2007), Carpentier (2011) y Dahl (1989) en torno a las formas de participación entendidas como participación pasiva, participación controlada o participación-poder.

Posteriormente, se identificaron y clasificaron las diferentes propuestas esgrimidas, en la reconstrucción histórica de sus estructuras de organización y reivindicación, a partir de la consideración de los elementos de democratización de las políticas públicas de comunicación presentes en el debate teórico (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015; Becerra y Mastrini, 2009; Gómez, 2013; Kitzberger, 2010; Moraes, 2011; Monti y Gómez, 2013) y del esquema de derechos elaborado por el movimiento CRIS a nivel internacional (Hamelink, 2003) como la forma más integradora de identificación de las propuestas de democratización de las políticas de comunicación desde las reivindicaciones de base ciudadana y comunitaria, así como de las temáticas de legitimación de la necesidad de medios de comunicación comunitaria y alternativa (Milán, 2010).

Similar será el caso de abordaje de análisis de las políticas públicas. En su caso, dada la inexistencia específica de metodologías consensuadas de análisis para el caso de las políticas públicas de comunicación en referencia al sector comunitario de comunicación, la propuesta pasa por integrar diferentes perspectivas de análisis que conlleven las distintas consideraciones esenciales esgrimidas en el anterior apartado. Así, el trabajo de investigación asumirá su perspectiva desde análisis de las *policy networks*, abordadas desde un enfoque subsistémico, sectorial y de caso, tal y como se especificaba anteriormente, en el análisis del proceso de elaboración de las políticas públicas y la influencia de las redes de actores ciudadanas y de las redes de medios de comunicación comunitarias y alternativas en las políticas públicas de comunicación bolivianas, en especial referencia al proceso de elaboración, debate y aprobación de la Ley 164/2011 General de Telecomunicaciones y TICs.

Desde esta perspectiva inicial, teniendo en cuenta las limitaciones propias de este tipo de análisis (Lindblom, 1991) en torno a los límites y fiabilidad propios de su estructura, y entendiendo, al igual que Sabatier y Jenkins-Smith (1993) los inconvenientes de las explicaciones cíclicas en el proceso derivativo de la causalidad política, será esencial para el desarrollo de este trabajo comprender la construcción social del problema desde perspectivas constructivistas (Berger y Luckman, 1978), para lo cual resultará imprescindible reconocer, en primer lugar, un apartado centrado en el desarrollo histórico de la problemática de inclusión de los derechos de comunicación en Bolivia y la participación en su inclusión en la agenda pública de estas formas de organización altermediática, para poder comprender desde una perspectiva más abarcadora la situación presente de los colectivos comunitarios y alternativos en el desarrollo del debate específico de la Ley 164. Desde la construcción del esquema propuesto por Marsh y Rhodes (1992), y en la selección cualitativa de su análisis (Duverger, 1976) a través de el análisis histórico-documental y la

realización de entrevistas semiestructuradas a los principales actores presentes en los procesos de regulación, la investigación parte de manera consciente del carácter meso-analítico de la selección del análisis de las policy networks, en su consideración como herramienta de investigación más que como teoría propiamente dicha, por lo que a su construcción metodológica, se unirán consideraciones de análisis sectorial pluralista del desarrollo de un 'Estado Dual' (Parsons, 2007; Dahl, 1989; Lindblom, 1991) así como las variables identificadas por Daugbjerg y Marsh (1998) sobre el efecto del soporte parlamentario del que disponen las redes así como las consecuencias de la estructura organizacional del Estado, y especialmente las perspectivas críticas de estudio cercanas a la denominada 'no decisión', marcada por Bachrach y Baratz (1962) como la capacidad de las élites políticas de generar espacios de contención en la entrada de actores a la toma de decisiones políticas, teniendo en cuenta los aportes sobre la variación de los equilibrios políticos (Subirats, 2012). La distintiva consideración característica de cada acercamiento sectorial en los patrones políticos de interacción (Zurbriggen, 2011) obligará, además, a tener en cuenta las características propias del acercamiento al análisis de las policy networks propio del sector comunicacional, considerando de manera concreta y con especial interés al análisis económico-político de los procesos de policy making (Napoli, 2007), tomando en cuenta la causa, el origen y la fuerza de la actual multiplicidad de stakeholders (Freedman, 2006), a fin de poder considerar la verdadera relevancia de estos actores políticos en la construcción de la política, así como consideraciones de carácter más local, tales como la importancia histórica y retórica del concepto de Política Nacional de Comunicación en el desarrollo de las reivindicaciones, oponiendo los preceptos definidos por el 'Espíritu MacBride' con la inclusión de medidas provenientes de las redes de medios comunitarios y alternativos en la construcción final de la política.

En ambos casos –tanto en el análisis de estructuras como en el de políticas públicas-, previo al inicio del análisis propiamente dicho, en torno a la identificación y selección de los ítems relevantes, en la consecución metodológica de los objetivos marcados existirán dos grandes cuestiones a tener en cuenta, asociados a las formas de operacionalización de las técnicas de trabajo seleccionadas en el estudio y la metodología de análisis escogida: la selección de los actores representativos entrevistados y la de los documentos a ser analizados.

Análisis y resultados

Desde el inicio del debate del PL 0474/2011-2012, las redes de medios comunitarios y alternativos y las organizaciones que dieron soporte a su constitución estuvieron presentes como actores de representación social crítica, en la reivindicación de múltiples reclamos sobre el documento inicial del proyecto, en la inclusión de numerosos y puntuales elementos de democratización del sector y en la lucha por la inclusión de los derechos a la comunicación en dicho texto legal, basando la legitimidad de su reivindicación en su reconocimiento histórico y social, legalmente explícito, además, desde el año 2009, en varios de los artículos de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tal y como puede observarse en las páginas precedentes correspondientes a este análisis, las principales redes establecidas en el debate de la inclusión de elementos de democratización de la comunicación en la Ley 164 pueden rastrearse a través de su participación directa en las audiencias públicas y la remisión de sus propuestas a la Comisión de Planificación, Política Económica y Finanzas de la Cámara de Diputados, así como en las reuniones técnicas privadas de redacción resueltas en la misma institución legislativa, encargada de la tramitación y el debate a profundidad de las modificaciones suscitadas y reconocidas a partir de la presión ejercida por dichas redes.

Llevando el análisis al reconocimiento de los actores sociales participantes en dicha discusión, 6 son las redes de medios comunitarios y alternativos que aparecen como primordiales redes de actores en el proceso de construcción de la ley:

- La red establecida en torno al Sistema Plurinacional de Comunicación (SPC), sistema complejo, extenso y con una experiencia de casi 20 años de acción y reivindicación, constituido allá por mediados de los años 90 como una integración conjunta de las grandes organizaciones indígenas, originarias y campesinas y algunos centros de capacitación audiovisual indígena, en el intento por establecer elementos y herramientas propias de descolonización y apropiación de la comunicación desde el origen mismo de sus epistemologías culturales y políticas.
- La red CEPRA-RPOs, conformada por la polémica unión de dos redes de organizaciones como son el histórico Centro de Producción Radiofónica (CEPRA) y la semi-estatal Red de Radios de los Pueblos Originarios (RPOs), resultando un caso muy específico de organización en la que se combinan elementos de corte comunitario con una fuerte injerencia por parte del Estado y del gobierno en particular en la toma de decisiones, estructurales, organizaciones y de programación, lo cual resta independencia a cambio de aportar una interesante cantidad de recursos
- La red AMARC-APRAC, surgida de la unión de la Asociación Provincial de Radios Comunitarias (APRAC), organización de las radios comunitarias para la región andina occidental de Bolivia, especialmente en torno al Departamento de La Paz, y su potencia organizativa y propositiva desde

el interior de la sección nacional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) en Bolivia.

- La Red Minera de Radio y Televisión Satelital de Bolivia (REDMRTSB), restitución de la articulación de las emisoras radiofónicas mineras de los años 50, 60 y 70, a través del repunte económico y social del sector minero y la inclusión de las nuevas tecnologías.
- La Red ERBOL, autogestionada, de carácter histórico-crítico y conformada por un importante número de radioemisoras (186) de carácter comunitario y popular.
- La red conformada por el Comité de Descolonización Digital, cuyo principal soporte se encuentra en la Comunidad de Software Libre de Bolivia, en asociación con múltiples organizaciones y fundaciones de capacitación y cultura digital establecidas en el conjunto del país.

A estas redes, presentes en el debate de la Ley y redactoras de propuestas de modificación de la misma, todas ellas remitidas al legislativo, habría que añadir, desde un carácter más aglutinador y subterfugio, si se quiere, la constitución de la plataforma ciudadana Bolivianas y Bolivianos por el Derecho a la Comunicación y a la Información, la cual, si bien no se establece como una red constituida en torno a organizaciones o instituciones implicadas en el sector, ni ejerce, desde un punto de vista de construcción de la política pública, un papel oficial e institucional en la constitución del debate legislativo alzando una propuesta registrada en la Asamblea, sí que tendrá una importancia referencial en la medida en que sus integrantes formaron parte de los grupos que ayudaron a la socialización del PL inicial y a la realización de los primeros talleres, encuentros y debates, dando lugar a las múltiples respuestas y la movilización de las diferentes redes suscritas posteriormente, ayudando, además, desde el interior de los poderes institucionales a incluir a dichas redes y sus propuestas en el debate legislativo y en la redacción final de la ley analizada

Discusión y conclusiones

A partir del análisis de los procesos de inclusión de las estructuras y redes identificadas, puede concluirse que el trabajo social y político de las redes de medios de comunicación comunitarios y alternativos ha sido históricamente capital a la hora de establecer cotos a la acción parlamentaria y agregar elementos de participación y control social y ciudadano en la construcción de las políticas públicas de comunicación en Bolivia.

En concreto, el trabajo de investigación aquí presentado se centró en la construcción de mecanismos de participación política y la inclusión en los procesos de construcción de la política pública de comunicación de las redes de medios comunitarios y alternativos en Bolivia, específicamente a través del estudio de caso en la elaboración y discusión de la Ley 164 General de Telecomunicaciones y TICs del 8 de agosto de 2011, la cual rige en gran medida el campo comunicacional boliviano. No obstante, a partir del análisis de sus antecedentes más cercanos se ha podido ver también que existe ya una larga tradición (iniciada en el año 1999) en la participación de ciertos actores y redes de actores de la sociedad civil organizada que han logrado entrar a formar parte de las redes de actores presentes en los procesos de regulación sectorial, consiguiendo desde entonces el reconocimiento institucional negado durante décadas y constituyéndose como los portavoces directos más significativos de un importante segmento de la ciudadanía.

De manera central, y como punto final para la constitución de prácticas presentes en los procesos más exitosos de inclusión, cabe destacar la aparición de ciertos elementos afines que se demostraron básicos en la consecución de los logros políticos establecidos por las redes de medios de comunicación comunitarios y alternativos en el proceso de modificación de la Ley 164 y que, en cierto sentido, otorgan un carácter de consenso a la hora de enfrentar los procesos de regulación desde las estructuras informales y políticamente organizadas de la sociedad:

1. La importancia de la presencia tanto de movimientos orgánicos como de movimientos coyunturales en torno a las redes de comunicación comunitaria y alternativa, en la necesidad de contar con rupturas y luchas desde las consideraciones más genéricas de cambio social y resistencia a las puntualizaciones más concretas de las reivindicaciones otorgadas por la necesidad circunstancial de cambio, comprendiendo el carácter complementario que, en cada una de ellas, se pudo asociar a la construcción de un movimiento comunitario rizomático en la integración de las diferentes formas de resistencia y reivindicación, logrando romper la centralidad del Estado y del mercado como elementos unificados y unificadores de la regulación sectorial y añadiendo numerosos elementos democratizadores, horizontales y novedosos, construidos desde la consideración social más amplia, contando en dichos procesos con la participación total (caso del SPC y la Comunidad de Software Libre) o altamente representativa (caso de las demás redes) de los elementos, sujetos y actores que formaron parte de cada una de las organizaciones presentes.
2. Importancia de la apelación e implicación de los actores presentes en otras redes, en el apoyo a las propuestas de los actores y redes de medios comunitarios y alternativos, en este caso, centralizados en actores de gobierno, sindicatos y ONGs, que ayudaron a abrir espacios de mediación a las redes.

3. Importancia de la construcción de identidades sociales y comunicacionales polisémicas, en la que muchas redes participaron en diversos espacios de articulación a la vez, siendo que finalmente cada una asumió aquella identidad que mejor representaba a sus intereses.
4. Importancia de los procesos de participación y apropiación por parte de los miembros de la red, desde la formación política crítica y la concientización en la necesidad de defender los derechos propios como elemento de soberanía y emancipación.
5. Importancia de la concienciación política de la mayoría de las redes, en las que la incidencia política se estableció como uno de los objetivos centrales antes incluso de la consideración de su papel como organismo político de reivindicación central.
6. Importancia del conocimiento y reivindicación de los logros históricos, especialmente a partir de lo acaecido con la aprobación de los derechos a la comunicación en la CPE, punto que, de manera discursiva asumió la centralidad en el desarrollo de los reconocimientos de los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos a la comunicación del pueblo boliviano como reivindicaciones de las redes.
7. Importancia del equilibrio en la presencia de las redes entre los ámbitos rural y urbano, oriente-occidente e indígena-no indígena, habida cuenta de que en la consideración de sus reivindicaciones, ambos contextos asumidos como lugares de construcción biopolítica (Escobar, 2005), en los que la no separación entre naturaleza y cultura conllevó la toma en consideración de la importancia de las formas de hacer y las cotidianidades en la formación de (micro)resistencias y (micro)políticas, resultando un elemento referencial a la hora de instituirse como elementos verdaderamente representativos de las comunidades de base y de la multiplicidad de reivindicaciones presentes en cada una de las estructuras, siendo que, por el contrario, ninguna de las redes aportó una perspectiva propia tan abarcadora como la integrada por la totalidad de sus propuestas puestas en conjunto.
8. Por el contrario, acerca de uno de los elementos referenciales en la construcción de este trabajo, la presencia de las TICs como elemento dinamizador de las estructuras de cambio, en la utilización otorgada por parte de las redes a las resistencias potenciales suscritas en su presencia/ausencia, excepto en los casos de la Plataforma Boliviana y Bolivianos por el Derecho a la Comunicación y a la Información y la Comunidad de Software Libre, donde las TICs sí se instituyeron como elementos de cambio y resistencia contrahegemónica, en las demás redes la presencia de las nuevas tecnologías fue considerada más como una herramienta de trabajo aglutinadora y extensiva de los procesos y discursos contruidos, que como un elemento de construcción comunitario o comunicativo pleno, rompiendo por tanto la consideración tecnodeterminista extendida, por la que la presencia de las TICs supone un elemento democratizador y de ruptura per se, siendo que, ante todo, necesitarán de una fuerte conciencia y acción social previamente constituida para entenderse como elementos de cambio vectorial.

No obstante al éxito obtenido en la resistencia y reivindicación suscrita por las diferentes redes, la falta de articulación consciente y el peligro para la autonomía presente en la naturaleza de gran parte de las relaciones de las diferentes redes con el Estado establecieron el debate en la consideración y el paralelismo de la movilización de las redes de medios comunitarios y alternativos boliviana con el concepto sectorial y aplicado del estudio de los medios comunitarios como 'rizoma' (Carpentier, Lie y Servaes, 2007). Si bien el movimiento cumplió la mayor parte de las características suscritas por el esquema teórico (espacio de confluencia, profundización de elementos democráticos a través de la conexión de diferentes luchas, cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones, inquietud y fluidez como garantías de independencia, etc.), por otro lado mostró cómo existieron elementos de divergencia y pérdida de independencia en la formación de mecanismos de confluencia contrahegemónica.

En ese sentido de lucha por la construcción/destrucción hegemónica de los procesos de regulación y participación sectorial de la comunicación boliviana, el propio concepto formado de hegemonía (Gramsci, 1980), presente en el desarrollo gramsciano del término, implicó, en gran medida, la toma en cuenta de los sacrificios que la élite política dominante tuvo que realizar en los aspectos considerados como 'no esenciales', a fin de establecer formas de legitimación mayores a la representatividad política, proceso que se dio especialmente en la apertura a la redistribución del espectro y la priorización del software libre, a fin de salvaguardar los espacios de control en torno a la no regulación de los contenidos ni la aplicación de elementos de control social.

Sin embargo, también existieron por parte del Estado elementos de hegemonización y dominación más estructurales y activos, desarrollados a partir del control (especialmente económico) y la creación de canales hegemónicos alternativos en la búsqueda de dominación de las redes contrahegemónicas (caso de CEPRA-RPOs) que cerraron, en gran medida, la posibilidad manifiesta de una continuada articulación rizomática.