

CAPÍTULO 8

La reconfiguración de las Defensorías de las Audiencias ante el nuevo ecosistema comunicacional pospandemia

The reconfiguration of the News Ombudsman's Offices in the face of the post-pandemic communication ecosystem

PhD. Cynthia Luján Ottaviano

© <https://orcid.org/0000-0001-9154-8968>

✉ correottaviano@gmail.com

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Resumen

La pandemia por Covid 19 ha evidenciado que el advenimiento de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se inscriben, sobre todo en este siglo XXI, en una crisis deontológica comunicacional, donde urge profundizar los conocimientos sobre las buenas prácticas asociadas a una comunicación democrática y responsable, en la comprensión de que toda comunicación es un derecho humano, vital para la toma de decisiones, y no un mero negocio.

Cita este capítulo / Cite this chapter

Luján Ottaviano, C. (2023). La reconfiguración de las Defensorías de las Audiencias ante el nuevo ecosistema comunicacional pospandemia. En: Gutiérrez Atala, F. y Muñoz Joven, L. A. (Eds. científicos). *Ética y moralidad en los medios de comunicación: investigaciones y propuestas* (pp. 225-251). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

Recepción / Submission: 22 de septiembre (September) de 2022
Aprobación / Acceptance: 27 de junio (June) de 2023



En escenarios de neoliberalismo globalizado y concentración comunicacional pospandemia resulta imprescindible reflexionar sobre las herramientas necesarias para disputar la construcción de subjetividades, de manera de corregir las asimetrías, discriminaciones y desigualdades por etnias, géneros, clases, identidades sexuales, religiosas, políticas, situación económica y geográfica.

Las Defensorías de las Audiencias, en tanto nueva institucionalidad creada para defender y promover el derecho humano a la comunicación, tienen una oportunidad estratégica en su posible reconfiguración, con competencia ya no sólo en la gráfica, la radio y la televisión, sino también en el mundo digital.

En ese orden de ideas, las preguntas se multiplican. ¿Cómo deberían crearse, por autorregulación o corrección, con qué competencias? ¿Sólo en los medios digitales o también en las redes sociales? ¿Cómo debería ser el perfil de la Defensora o el Defensor? ¿Cuál es la perspectiva de actuales Defensoras y Defensores del mundo?

El presente trabajo, se enmarca en la Tesis Doctoral de la autora, y propone estructurar lineamientos fundamentales para la reconfiguración de las Defensorías de las Audiencias y Ouvidorías de América Latina, en el nuevo mapa jurídico que supone el constitucionalismo latinoamericano.

Palabras clave: Defensorías de las Audiencias, derecho humano a la comunicación, Código de Ética, pospandemia

Abstract

The Covid 19 pandemic has shown that the advent of new information and communication technologies are inscribed, especially in this 21st century, in a communicational ethical crisis, where it is urgent to deepen knowledge about good practices associated with democratic communication, and responsible, in the understanding

that all communication is a human right, vital for decision-making, and not a mere business.

In scenarios of globalized neoliberalism and post-pandemic communicational concentration, it is essential to reflect on the tools necessary to dispute the construction of subjectivities, in order to correct asymmetries, discrimination, and inequalities due to ethnicity, gender, class, sexual, religious, political, economic identities and geographical.

The News Ombudsman's Offices, as a new institution created to defend and promote the human right to communication, have a strategic opportunity in their possible reconfiguration, with competence not only in graphics, radio and television, but also in digital world.

In that order of ideas, the questions multiply. How should they be created, by self-regulation or co-regulation, with what powers? Only in digital media or also in social networks? How should be the profile of the News Ombudsmen? What is the perspective of current News Ombudsmen of the world?

The present work is part of the author's Doctoral Thesis, and proposes to structure fundamental guidelines for the reconfiguration of the News Ombudsmen of Latin America, in the new legal map that Latin American constitutionalism supposes.

Keywords: Ombudsmen of the Hearings, human right to communication, Code of Ethics, post-pandemic

Introducción

Durante cuatro décadas, las Defensorías del Lector, del Televidente y Oyente de América Latina se reconocieron como objeto de estudio dentro de la doctrina liberal de la autorregulación. Es decir que esta institución, impulsada desde la “empresa periodística”, fue considerada como una herramienta para mejorar la calidad y el prestigio de los medios de comunicación ante el reclamo de las personas en gene-

ral, comprendidas como “consumidoras” y “usuarias” (Aznar, 1999; Soria, 1991; Mesquita, 1998).

A lo largo de su historia, diferentes especialistas dieron cuenta de que estas Defensorías -del Lector, esencialmente- surgieron como respuesta a crisis profundas ante la falta de credibilidad en los medios de comunicación (Aznar, 1999; Pauwels, 2005).

En el caso de Japón, de manera específica, emergen en el marco del uso propagandístico de los medios durante las Guerras Mundiales y en los Estados Unidos, sobre todo, luego de la guerra de Vietnam, frente a una situación de desprestigio similar vivenciado por el periodismo en general (Maciá Barber, 2001).

Como consecuencia, en América Latina fueron tomadas primero con la misma intención de generar prestigio y mejorar la calidad de los contenidos en diferentes medios de comunicación, sobre todo diarios y revistas de la década del 90 (Albarrán 2002; Herrera Damas, 2007; Villanueva, 2011; Pauwels, 2005), pero sobre todo ya entrado el siglo XXI comenzaron un camino de reconfiguración, al ser consideradas como mecanismos de ampliación de la participación ciudadana en las recientes democracias, con nuevas regulaciones por una comunicación plural y diversa (Ottaviano, 2020).

El actual escenario pospandemia no dista demasiado de aquél de falta de credibilidad registrado en el marco de las guerras mundiales. Incluso de la guerra de Vietnam. La pandemia por Covid 19, declarada en 2020, fue asemejada por múltiples mandatarios a escenarios bélicos y las consecuencias para los medios de comunicación parecen ser similares. El Informe de Noticias Digitales 2022, del Instituto Reuters para la Universidad de Oxford, destaca que la Argentina perforó el piso histórico de desconfianza en el periodismo de la población encuestada³³.

³³ Informe sobre Noticias Digitales de 2022, Instituto Reuters para el Estudio del Periodismo de la Universidad de Oxford, Inglaterra, incluye a 46 países en todos los continentes, a partir de una encuesta online realizada por la firma **YouGov**, entre enero y febrero, en el caso de la Argentina sobre 2.012 personas.

Sólo un 35% de los 2.012 casos relevados expresó confianza en las noticias, dejando al país en el puesto 33 de los 46 participantes y con el menor índice entre los seis países de América Latina incluidos: Brasil (48%), Perú (41%), Chile (38%), Colombia (37%) y México (37%).

Más grave es la situación si se coteja con el promedio global (42%) y con el pico alcanzado en 2018 (41%). Desde la perspectiva de quienes fueron consultados, no sólo se debe a “una influencia política indebida” (solo el 15% cree que esa realidad no afecta a los medios), sino también a la “influencia empresaria indebida” (solo el 18% cree que están libres de esa presión).

Por otra parte, como fuente de noticias entre quienes tienen acceso a internet, los sitios online ocupan el podio (con el 84%), seguido por las redes sociales (69%), la televisión (63%), y muy por debajo los medios impresos (19%).

Frente a esta realidad, resulta necesario reflexionar en torno de la posible reconfiguración de las Defensorías de las Audiencias, ante el nuevo ecosistema comunicacional pospandemia, en la necesidad de sumar competencias, configurando una evolución posible ante la ampliación del audiovisual y sus consecuencias.

Desde Colombia y la regulación hacia América Latina y la correulación

El primer antecedente de Defensorías creadas por regulación específica, con competencia sobre servicios de comunicación audiovisual se registra en Colombia, donde fueron incorporadas a la legislación sobre televisión, luego de que se introdujeran en la Constitución política del país (1991) mecanismos de ampliación participativa, como las Defensorías del Pueblo, devenidas en el campo comunicacional en Defensorías del Televidente (Ottaviano, 2020, p. 198-199).

A miles de kilómetros de distancia territorial y temporal, esta perspectiva constitucionalista del origen de las Defensorías puede reconocer una primera iniciativa más de dos siglos antes en Suecia, en 1713, cuando en la búsqueda monárquica de “equilibrar” el poder se crea la figura del Ombudsmännen/Ombudsman, incorporada luego a la Constitución Política en 1809 (Fairén Guillen, 1981).

Este mecanismo de participación y defensa ciudadana fue considerado en Finlandia, en 1919; en Dinamarca, en 1953, expandiéndose al mundo, donde diarios de Japón y Estados Unidos la utilizaron para revertir las crisis de credibilidad en los medios.

Con inspiración nórdica modelaron la figura en los medios gráficos, por autorregulación empresaria, de manera que las características y competencias tuvieron tantas formas como “propietarios” fundadores (Ottaviano, 2020, p. 375).

Hacia fines del siglo pasado y principios de la presente centuria, en América Latina, esta institucionalidad que pretendía mejorar la calidad de los medios se desarrolló en el campo del audiovisual a través de diferentes instrumentos administrativos y jurídicos, primero en Colombia, como se señaló, y más tarde en Brasil, México, la Argentina, Uruguay y Costa Rica.

Con avances y retrocesos, la institucionalidad fue multiplicándose al punto de que hoy pueden contarse más de 200 Defensorías, cantidad inédita para la región, pero con características distintivas de aquéllas surgidas en la gráfica por autorregulación empresaria y la necesidad de reconocer algunos impedimentos para la consolidación de la figura que se expondrán más adelante³⁴.

³⁴ En septiembre 2018, en el marco de la investigación para la tesis doctoral realizada por la autora, relevó 47 Defensorías, récord histórico hasta el momento. En tres años, las Defensorías se habían multiplicaron más de un 100%. En la actualidad, de la mano de México, se vuelve a contabilizar una cantidad inédita, ya que de acuerdo con la autoridad de aplicación local (Instituto Federal de Telecomunicaciones) son 164, por lo que se reconocen más de 200 en América Latina. Para más información ver el Directorio en <https://somosaudiencias.ift.org.mx/defensoria-de-las-audiencias>

En principio, resulta menester señalar que se trata de Defensorías de las Audiencias incluso con alcance nacional (Argentina, Uruguay), constituidas desde el Estado, garante del derecho humano a la comunicación y los derechos humanos en general; en algunos casos con nuevas reglas establecidas en constituciones políticas y regulaciones del audiovisual (Colombia, México, Ecuador).

Esta nueva institucionalidad completa sus características alejándose de las sanciones, utilizando herramientas pedagógicas y dialógicas, a partir del reconocimiento de nuevos sujetos de derecho, no como consumidoras ni consumidores, sino como parte integrante de una “ciudadanía comunicacional” (Mata, 2003; Uranga, 2010; Orozco, 2014, Ottaviano, 2020).

Teniendo en cuenta la breve genealogía reseñada de las Defensorías del Audiovisual, el presente histórico de alto impacto de las nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información en la era digital, de la pospandemia plantea problemáticas inéditas, que requieren miradas y lecturas renovadas. Como consecuencia del propio devenir de un nuevo ecosistema comunicacional, se registran cambios en el “ser y estar” como audiencias, ubicuidades y desigualdades, e interacción de pantallas (Mattelart, 2010; Castells, 2012; Orozco, 2014; Ottaviano, 2020).

Sin embargo, en los medios digitales, las redes sociales, los motores de búsqueda y servicios de mensajerías a través de Internet, sólo se reconocen prácticas de autorregulación, sin que aún se hayan establecido corre regulaciones sobre el uso de algoritmos, bots, el Big data, la Inteligencia Artificial aplicada al periodismo, las Fake News y la propagación de discursos de odio y vulneraciones del derecho humano a la comunicación en el ámbito digital.

¿Cómo es posible que ante los nuevos desafíos y el reconocimiento de daños ocasionados no se haya modificado esta cartografía de autorregulación? Incluso luego de que la propia Organización Mundial de la Salud considerara la existencia de una Infodemia, es decir, “una sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos”, que

“incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas. La información incorrecta trunca vidas”³⁵.

Al realizar esta categorización, el organismo multilateral agregó que “la información errónea y falsa puede perjudicar la salud física y mental de las personas, incrementar la estigmatización, amenazar los valiosos logros conseguidos en materia de salud y espolear el incumplimiento de las medidas de salud pública, lo que reduce su eficacia y pone en peligro la capacidad de los países de frenar la pandemia”.

Por último, observó que “la información falsa polariza el debate público sobre los temas relacionados con la COVID-19; da alas al discurso de odio; potencia el riesgo de conflicto, violencia y violaciones de los derechos humanos; y amenaza las perspectivas a largo plazo de impulsar la democracia, los derechos humanos y la cohesión social”.

En esa inteligencia, la OMS llamó a los Estados a tomar medidas “para contrarrestar la información errónea y falsa, y aprovechen las tecnologías digitales en todos los aspectos de la respuesta. Asimismo, se hace un llamamiento a las organizaciones internacionales para que combatan la información errónea y falsa en la esfera digital, trabajen para prevenir que las actividades cibernéticas dañinas socaven la respuesta sanitaria y apoyen la facilitación de datos de base científica a la población”.

Por qué, entonces, dos años después de la exhortación internacional detallada, ¿no se han desarrollado políticas públicas efectivas en América Latina? Una explicación posible al dilema planteado puede

³⁵ Ver “Gestión de la Infodemia sobre la Covid 19. Promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa”, recuperado en línea de <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>

radicar en el propio origen de la Red de redes. En 1984, desde los centros de poder se vivió un proceso de “desreglamentación de las redes financieras y de los sistemas de telecomunicaciones”, al punto que en 1998 la comunicación resultó “oficialmente conocida por la Organización Mundial de Comercio como principio de una nueva economía y de una nueva sociedad”, en el campo de los negocios, antes que en el de los derechos humanos (Mattelart, 2010, p. 168).

La ecuación deviene simple en su formulación y perjudicial en su ejecución, ya que los controles disminuyeron, los mercados y sus “propietarios” avanzaron: “la desregulación globalizada de las estructuras tecnológicas y mediáticas realizada en las últimas décadas a escala mundial ha llevado a una disminución del control de los estados nacionales y de la política como tal sobre las prioridades del mercado” (Orozco, 2014, p. 84).

En los pilares neoliberales, “la ideología de la sociedad de la información” se torneó con la ideología del mercado (Mattelart, 2010), en tiempos en que la globalización marcaba el ritmo de nacimiento de la “sociedad red”, desde donde procesar el conocimiento y “las ideas para crear y destruir la confianza, la fuente decisiva del poder” (Castells, 2012, p. 41).

En ese orden de ideas, donde desregulación estatal, libertad empresarial y desconfianza se entrelazan, se propone observar la participación ciudadana, como un paradigma que revierta la situación actual. Siguiendo a Mattelart (2010), los “combates” se extienden al campo de la “regulación de la arquitectura mundial de las redes”, donde se ha decidido la exclusión de la sociedad civil.

Como parte integrante de las transformaciones, propone que “el movimiento social global, entendido como la suma de las sociedades civiles nacionales, debe plantearse la cuestión más global de la regulación de las regulaciones del sistema de comunicación mundial” (Mattelart, 2010, p. 169).

En ese contexto de globalización desregulada, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y “el cambio cultural hacia el individualismo y la libertad de elección” terminó por promover “la ola de políticas liberalizadoras vinculadas con las nuevas estrategias económicas” (Castells, 2012, p. 157), de alto impacto durante la pandemia por Covid 19, período en el que se evidenciaron desigualdades estructurales en América Latina y, en particular en Argentina, donde pueden sintetizarse por lo menos cinco brechas: por acceso a internet, a una conexión de calidad, a dispositivos acordes, a los conocimientos adecuados y a profundas desigualdades por géneros (Ottaviano 2021).

¿Pueden convertirse las Defensorías de las Audiencias en la institucionalidad oportuna, desde donde trabajar en las asimetrías existentes, el aumento de los discursos de odio, la polarización y desestabilización de gobiernos democráticos, y el acceso al derecho humano a la comunicación? ¿Qué características innovadoras deberían tener para poder lograrlo?

La propuesta de creación de Defensorías Convergentes o Multiplataformas

Desde las perspectivas de Defensoras y Defensores existe un amplio consenso en considerar a las Defensorías como baluartes de las democracias, desde el campo comunicacional y, así como fueron creándose primero en los diarios y luego en la radio y la televisión, se reclama la expansión hacia los medios digitales y las multiplataformas. Sobre todo, teniendo en cuenta que, de no existir en determinados medios, se constituirían audiencias de “primera” y de “segunda”, donde se defiendan sus derechos o se construyan desamparos (Ottaviano, 2020, p. 385).

El desembarco de los medios radiales o televisivos en multiplataformas o plataformas de Internet ha ido produciendo trabajos “empíri-

cos”, aunque aún no regulados en América Latina, como es el caso del canal TRO, de Colombia, donde su Defensor ha resuelto reclamos de vulneraciones de derechos en el sitio web, aunque su competencia sólo es de alcance al canal³⁶.

A este avance ante la propia necesidad de actuar, por impulso de la presentación realizada por un televidente, deben sumarse iniciativas en el ámbito parlamentario de la Argentina, que si bien no han prosperado, intentan promover un rumbo a seguir.

Vale precisar la propuesta de 2017 concretada por un Diputado de la provincia de Córdoba (en el centro geográfico de la Argentina) para “crear la de Defensoría del Público en Redes Sociales”, con carácter pedagógico y el fin de proteger “los derechos de las personas humanas y jurídicas frente a los actos, hechos y expresiones que causen un grave perjuicio a sus derechos constitucionales”, a través de cualquier tipo de redes sociales, “digitales, fijas o móviles, en particular internet y cualquier otra plataforma digital existente o a crearse en el futuro de transmisión de datos”³⁷.

En este contexto, adquiere relevancia tener en cuenta las voces de Defensoras y Defensores que coinciden en la necesidad de expandir las Defensorías, con diferencias entre quienes realizan su labor en Europa y quienes se desempeñan en América Latina, territorio en disputa, con legislaciones debatidas y grupos concentrados que en territorios europeos no podrían existir por la regulación vigente.

Esa divergencia mencionada produce distintas miradas sobre la matriz que debe dar origen a estas figuras. La gran mayoría de News Ombudsmen de Europa entrevistados para esta investigación consi-

³⁶ Entrevista realizada por la autora a Mario Mantilla, para la Tesis Doctoral mencionada.

³⁷ Más información en “Proponen crear un Defensor del Público en redes sociales”, recuperado en línea de <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/proponen-crear-un-defensor-publico-en-redes-sociales.phtml>

deran la autorregulación como el mecanismo válido, mientras que sus colegas de América Latina –que trabajan en escenarios de escasa o debatida regulación- proponen, en su mayoría, la regulación o coregulación participativa, dado que encuentran como principal desventaja “la amplia discrecionalidad del concesionario para definir el Defensor o Defensora y la libertad para removerlo”³⁸.

Entre quienes apoyan sólo la autorregulación, se reconoce la existencia de dificultades en la implementación de la figura por diferentes motivos, entre ellos describen falta de reconocimiento de los operadores; el costo de operación o la presión existente por la “política de ahorro” de las “empresas periodísticas”; la “antipatía tradicional” hacia las críticas que elaboran y la consideración de un medio de comunicación “como máquina de hacer dinero”.

Como acuerdo básico para lograr los objetivos y contrarrestar estas problemáticas, se consideran vitales la “independencia y los recursos suficientes”; “la existencia de estándares editoriales” y “dar a conocer la figura” y su trabajo, así como contar con líneas de denuncias activas también en los medios digitales y multiplataformas.

³⁸ Se realizaron entrevistas y entrevistas en profundidad a 17 Defensores y Defensoras en ejercicio de sus funciones y mandato cumplido de México, Colombia, Brasil, Holanda, Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Estonia, Japón, Suiza y Portugal. Además, se consultó e intercambió opiniones de manera formal e informal con Defensoras y Defensores de los países mencionados e Israel, Francia, Alemania, Costa Rica y Kenia. Así como especialistas, profesores y profesoras, académicos y académicas de Argentina, México, España, Portugal y Colombia. Con esta perspectiva crítica obtenida de 29 fuentes orales se reflexionó sobre las experiencias de las Defensorías de las Audiencias, del Público, del Televidente y Oyente, las Ouvidorias, como se llaman en Brasil, Provedurías, en Portugal, Médiateurs, en Francia, y Ombudsman o Newsombudsman en el resto del mundo. Adriana Solórzano, Gabriel Sosa Plata, Beatriz Solís Leree y Guillermo Orozco Gómez, de México. Mario Mantilla, Consuelo Pérez y Gabriel Levy, de Colombia. Regina Lima, Joseti Marques, Fernando Oliveira Paulino y Caio Tulio Costa, de Brasil; Juan Faroppa y Martín Prats, de Uruguay; Nathalia Rojas Zúñiga, de Costa Rica, María Belén Calvache, de Ecuador; Guillermo Jensen, Carlos Ulanovsky y Flavia Pauwels, de Argentina; Carlos Maciá Barber, de España; Doi Hideaki y Shiro Nakamura, de Japón; Alan Sunderland, de Australia; Tarmu Tammerk, de Estonia; Paul Chadwick, de Inglaterra; Jean van Groesen, de Holanda; Madalena Oliveira, de Portugal; Ralf Nehmsow, de Alemania; Ignaz Staub, de Suiza, y Karen Rothmyer, Kenia.

En cuanto al perfil del Defensor o Defensora “convergente”, se coincide entre todas las personas entrevistadas de los diferentes países del mundo en que debe ser “comunicólogo”, con “conocimiento audiovisual”, “de legislación y derechos humanos”, “experiencia” en el tipo de medio en el que va a ejercer y formación académica de licenciatura o posgrado en Comunicación.

Por último, resulta coincidente la mirada de las Defensorías como “antídotos” para las Fake News o falsas noticias, ya que “puede ser alertadas de manera más efectiva” las audiencias y periodistas, sobre todo teniendo en cuenta que reconocen su rol trascendente en la búsqueda de la precisión; diferenciándose de fuentes de información “menos profesionales y merecedoras de confianza”.

En ese sentido, aportan que la existencia de una Defensorías puede contribuir a la “rigurosidad y calidad” con diligencia.

Avances y retrocesos en América Latina

Durante las décadas de los 80 y 90, como se señaló, América Latina no quedó exenta de la difusión de la figura por parte de quienes se consideraron históricamente “dueños” de los medios de comunicación. Con sus propias reglas emanadas de la autorregulación, las Defensorías se expandieron en diarios y revistas, antes que en la radio y la televisión.

Brasil, Colombia, Bolivia y México contabilizaron algunos ejemplos con distintos grados de continuidad y solidez, en el caso de la Argentina, con mayor grado de excepcionalidad, ya que sólo un periódico cuenta con la figura (Perfil), entre cientos que se diseminan por el país.

La falta de reglas claras y consensos comunes, trajeron aparejadas múltiples conflictividades: quienes trabajan en las redacciones periodísticas de gestión privada con fines comerciales no pueden participar de la creación de Códigos de Ética o Manuales de Estilo que

incluyan la institucionalidad; las audiencias muchas veces desconocen esos “contratos de lectura”, de manera de poder reclamar ante su incumplimiento; y ni unos ni otros tienen incidencia en el nombramiento del Defensor o Defensora (en el 70% de los casos sólo participan los “directivos” de los medios)³⁹.

Por otra parte, los propios Defensores y Defensoras reclaman que las audiencias desconocen la existencia de la figura; que muchas veces deviene en falta de participación; o que la falta de establecimiento de presupuesto económico por parte del “dueño” del medio impide realizar la tarea (el 83% no tiene presupuesto propio) y que incluso la falta de apoyo y la discontinuidad habitual de la figura se debe a decisiones unilaterales de “la directiva”, dada la incomodidad que puede sentirse por la tarea⁴⁰.

Al trabajar en soledad, en la mayoría de los casos, no siempre se puede responder todos los reclamos y cuando no se cuenta con lineamientos específicos, ni Código de Ética o Manual de Estilo, el Defensor o Defensora puede ocupar décadas esa posición, tomando decisiones discrecionales.

Así, la figura corre el riesgo de ser “decorativa”, ya que muchas veces no existe una verdadera intención de mejorar la comunicación o de apoyar el espacio, sino de usarlo más como pantalla de “prestigio” que como verdadera herramienta transformador (Solórzano, 2018).

A partir de la experiencia y perspectivas de Defensoras y Defensores entrevistados, del análisis de expertos en el tema, de la indagación del funcionamiento de las Defensorías, y de la propia posibilidad de

³⁹ De acuerdo con la última encuesta realizada por la Organización Interamericana de Defensoras y Defensores de las Audiencias OID en 2017 presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Ouvidorias y Defensorías de Audiencias, realizado en la Universidad de Brasilia, bajo el título “Defensorías en Construcción. Perfil, desafíos y obstáculos en 2017”, a partir de la respuesta de 30 preguntas a 18 Defensoras y Defensores.

⁴⁰ Misma fuente referenciada.

fundar y poner en funcionamiento una Defensoría por parte de la autora; puede considerarse que es tan necesario como constitutivo de la figura tener en cuenta las siguientes recomendaciones a la hora de crear o fortalecer la figura en el ámbito de la autorregulación participativa:

1-elaborar Códigos de Ética y Manuales de Estilo de manera colectiva, con que quienes trabajan en la redacción, quienes ejercen la representación sindical, en consulta con expertos y expertas, así como de las propias audiencias;

2-que estos instrumentos deontológicos estén sujetos a difusión y revisión permanente, teniendo en cuenta los reclamos de las audiencias, para mejorar de manera constante la comunicación;

3-que contengan como piso mínimo la legislación vigente que reúne el diálogo del derecho humano a la comunicación y los otros derechos humanos;

4-que se establezca independencia en la labor del Defensor o Defensora, duración en el cargo, perfil con reconocida trayectoria en el ámbito de la comunicación y formación académica, alcance de la tarea, presupuesto, condiciones mínimas de desempeño y mecanismos de difusión y control de la tarea por parte de las audiencias;

5-que se garantice la participación del reclamado, periodista, diseñador o diseñadora, editor o editora, fotógrafa o fotógrafa, de manera previa a la toma de decisión del Defensor o Defensora, considerando que la figura es aliada de quienes trabajan en el ámbito de la comunicación, como puente y enlace con las audiencias; con carácter pedagógico y dialógico, no punitivista ni juzgador o juzgadora;

6-que se generen acciones de empoderamiento de las audiencias, en cuanto a la difusión clara de sus derechos y la generación de canales accesibles de participación;

7-que se difunda con la mayor potencia posible la tarea del Defensor o Defensora, así como el proceso de nombramiento, sin discontinuar el rol;

8-que se promuevan espacios de participación conjunta de quienes trabajan en la redacción y las audiencias, para generar espacios de encuentro e intercambio, en la perspectiva de la educación crítica en el campo comunicacional;

9-que se abran las puertas de la redacción y establecer alianzas con académicos y académicas, expertos y expertas, así como otras Defensoras y Defensores del mundo, considerando la necesidad de capacitación permanente.

10-que actúen en diálogo permanente con Defensorías creadas por correulación, garantes del derecho humano a la comunicación (Ottaviano, 2021).

El primer Código de Ética de la Tv Pública de la Argentina

La arquitectura mencionada fue tenida en cuenta durante todo 2020 para dar cumplimiento al artículo 134, inciso C, de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de la Argentina, que obliga al Directorio de Radio y Televisión Argentina (RTA) a “promover la aprobación de un código de ética y establecer los mecanismos de control a efectos de verificar transgresiones a sus disposiciones”⁴¹.

En 70 años de historia, la televisión pública no había logrado establecer un Código de Ética, como acuerdo esencial entre quienes trabajan allí y las audiencias. En el marco de la pandemia, con la acechanza de

⁴¹ Publicada el 10 de octubre de 2009, en el Boletín Oficial, véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>

los discursos de odio, las Fake News y la Infodemia⁴², promovido por esta autora, Directora de RTA, se consensuó con trabajadores y sus representaciones gremiales una metodología específica que, finalmente en octubre de 2020, logró el objetivo, dando paso al Primer Código de Ética de la Televisión Pública⁴³.

La metodología mencionada, puede resumirse en los siguientes siete pasos:

- 1- Realizar un documento marco “Hacia el primer código de Ética de RTA”, que analizara los códigos de ética de otras televisiones públicas y asociaciones de periodistas de la Argentina y América Latina para impulsar el debate (realizado por la autora, disponible en <https://new.tvpublica.com.ar/wp-content/uploads/2021/10/Hacia-el-Primer-C%C3%B3digo-de-%C3%89tica-de-la-TV-P%C3%BAblica.docx.pdf>)
- 2- Concretar mesas debate, con especialistas de diversas materias, de la Argentina y el mundo, que permitieran reconocer buenas y malas prácticas televisivas, específicamente para la televisión pública (publicadas en la parte II del libro *Los jueves a las 10. Así se hizo el Primer Código de ética de la televisión argentina*⁴⁴).

⁴² Considerada por la Organización Mundial de la Salud como “una sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos, e incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas. La información errónea y falsa puede perjudicar la salud física y mental de las personas, incrementar la estigmatización, amenazar los valiosos logros conseguidos en materia de salud y espolear el incumplimiento de las medidas de salud pública, lo que reduce su eficacia y pone en peligro la capacidad de los países de frenar la pandemia”. Ver <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>

⁴³ Puede leerse en <https://new.tvpublica.com.ar/wp-content/uploads/2021/12/C%C3%B3digo-de-%C3%89tica-versi%C3%B3n-final-1.pdf>

⁴⁴ De acceso gratuito en <https://www.tvpublica.com.ar/post/la-television-publica-tiene-su-primer-codigo-de-etica>

- 3- Continuar con debates libres, abiertos y plurales con todas las personas que trabajan u obtienen algún beneficio de RTA y quisieran participar (comenzó con un proceso de seis meses y se extendió a un año).
- 4- Realizar una convocatoria pública para que las audiencias tomaran la palabra por primera vez en la historia de los medios públicos de la Argentina. Durante quince días pudieron enviar aportes escritos o grabados (algunos de ellos reproducidos en la parte IV del libro mencionado).
- 5- Un encuentro público, también realizado por primera vez en 70 años de historia, para compartir todas esas miradas unidas. Fue el 7 de octubre de 2021 y se puede acceder a través del siguiente link <https://www.tvpublica.com.ar/post/la-television-publica-tiene-su-primer-codigo-de-etica>
- 6- La aprobación por parte del Directorio de RTA, tal como consigna la LSCA, en este caso por unanimidad, apenas días antes del 70 aniversario, el 17 de octubre.
- 7- La publicación para la distribución masiva del código —hoy concretada gracias a la claridad y voluntad política de Alfredo Alfonso, quien realizó sus aportes y no dudó en unir esfuerzos desde la Universidad Nacional de Quilmes.
- 8- La creación y puesta en marcha del Observatorio de la TV Pública para dar cumplimiento al código, presentado el 24 de mayo, con integración de las autoridades, los gremios y las audiencias (ver <https://www.radioytelevisión.ar/codigo-de-etica-tvp/primer-observatorio-en-la-historia-de-los-medios-de-la-argentina/>).

Todo este proceso fue valorado “positivamente” en el último informe realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por estar “conforme al mandato de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, destacando el abordaje sobre “temáticas como violencia institucional, genocidios, consumos problemáticos, adicciones y abusos” y el seguimiento de “buenas prácticas sobre ética y tratamiento responsable de noticias y ficción sobre grupos histórica-

mente vulnerados, mujeres, colectivo LGTTBIQ+, migrantes, afrodescendientes, personas adultas mayores, niñez y adolescencia”⁴⁵.

Es que así se pensó, “la creación y revisión de un código de ética es un camino de formación permanente, de indagación y conocimiento ilimitado. Un motor de las preguntas vitales, un dinamizador de la tarea que se pretende automatizada y que debe ser elástico, es decir, estar siempre en movimiento. Por algo se trata de un código, un co-dex, donde se escriben las reglas, pero también un caudex, el tronco de un árbol, desde donde poder enraizarse, dar frutos y nunca ser igual” (Ottaviano, 2022, p. 22).

En este caso, como se detalló, trabajadoras y trabajadores consideraron la creación de un Observatorio, en lugar de una Defensoría, como mecanismo para darle cumplimiento. El incipiente grado de creación, no permite considerar una mirada crítica sobre su funcionamiento.

Algunas conclusiones para la reconfiguración de las Defensorías

Hacia fines del siglo XX y principios del siglo XXI, las luchas por la democratización de la comunicación en buena parte del continente comenzaron a incluir Defensorías de las Audiencias en sus postulados fundamentales, distinguiéndose de las tradicionales Defensorías del Lector.

Los debates ante la concentración comunicacional, la consideración de alcance conceptual limitado de la libertad de expresión, las desigualdades en el acceso y la participación marcaron una época fundacional para la creación de nuevas Defensorías, en algunos casos con rango constitucional, a partir del concepto de correulación participativa.

⁴⁵ Ver <https://www.radioytelevisión.ar/codigo-de-etica-tvp/reconocimiento-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-al-codigo-de-etica-de-la-tv-publica/>

Es decir que, como consecuencia de las luchas populares por una comunicación democrática, con participación directa en la elaboración de leyes reguladoras del audiovisual, se construyó una corregulación participativa, en el que las audiencias alzaron sus voces y reclamos para generar mecanismos de participación ciudadana, a través de las Defensorías del Público, de las Audiencias o del Televidente y Oyente. La construcción de un nuevo paradigma comunicacional en la perspectiva de los derechos humanos implicó el reconocimiento de nuevos actores, como los grupos históricamente vulnerados, nuevas reglas de redistribución de la riqueza informativa, y la búsqueda de una comunicación identitaria para dejar de ser dichos por otros y comenzar a decirse a sí mismos.

La noción de “nuevas ciudadanías” irrumpió en esa construcción, como “recurso necesario para repensar un modo de ver en el mundo ampliado, para pensar el intercambio y la vinculación simbólica” de las personas. Personas constituidas como sujetos de demanda y acción, con derechos y deberes frente a los poderes, con “colectivización de intereses, necesidades y propuestas”, representándose a sí mismos (Mata, 2012, p. 66-68).

La propuesta significó “pensar el mundo en lugar de ser pensado por él”, buscando comprenderlo para “desmontar sus engranajes”, camino a una reapropiación intelectual y material (Wacquant, 2005, p. 45-50).

Desde esta nueva manera de configuración de un espacio de defensa de las audiencias podrían sistematizarse las siguientes buenas prácticas para la creación de Defensorías, adecuadas para lograr los objetivos básicos de alfabetización comunicacional, defensa y promoción de los derechos de las audiencias (Ottaviano, 2020, p. 381-382):

- 1- escuchar de manera constante, realizando audiencias públicas de forma sistemática;
- 2- responder cada uno de los reclamos, jamás dejar ninguno sin hacerlo;

- 3- establecer políticas públicas a partir de esos espacios de participación;
- 4- generar debates de manera permanente;
- 5- con los reclamos, sus resoluciones y los debates elaborar publicaciones con nuevos saberes y buenas prácticas, difundidas constantemente;
- 6- nunca actuar de oficio;
- 7- no judicializar la comunicación;
- 8- jamás tomar una decisión sin escuchar y consultar a denunciante y denunciado;
- 9- tener en cuenta la resolución de otros casos, a nivel local y mundial;
- 10- promover investigaciones académicas, encuentros, congresos y foros de actualización y de debate permanente, difundiendo los resultados y aplicando los acuerdos;
- 11- promover mecanismos de participación en la producción de comunicación por parte de las audiencias;
- 12- capacitar de forma constante e “ir a buscar” a las audiencias, territorializando la acción.

A partir del reconocimiento de avances y retrocesos, estas Defensorías podrían encontrarse más protegidas en el marco de constituciones políticas que garanticen su existencia, como mecanismo participativo para profundizar las democracias.

En ese sentido, resulta vital tener en cuenta la necesidad de promover los siguientes lineamientos:

- 1- Establecimiento de misiones y funciones con claridad por ley.
- 2- Estipulación de período de duración de mandato.
- 3- Reconocimiento de autonomía e independencia en la función, tanto presupuestaria como administrativa.

- 4- Determinación del perfil del Defensor o de la Defensora, teniendo en cuenta la necesidad de que tenga formación profesional y académica sobre los asuntos bajo su competencia y apego a los principios de la democracia.
- 5- Establecimiento preciso de presupuesto, origen de esos recursos y rendición de cuentas.
- 6- Especificación de incompatibilidades y formas de control de la tarea.
- 7- Participación de las audiencias en el proceso de elección y remoción.
- 8- Nombramiento y control parlamentario, con fijación de tiempos para su concreción.
- 9- Amplia potestad de representación de las audiencias.
- 10- Impedir la capacidad sancionatoria.

En este sentido, a diferencia de las Defensorías del Lector, surgidas por autorregulación empresaria, las Defensorías del Audiovisual, vinculadas con los derechos de las personas en su relación con los servicios de comunicación audiovisual, surgieron desde fines del siglo pasado en América Latina por correulación, a partir de acuerdos políticos democratizadores, en algunos casos con rango constitucional y en otros con legislaciones específicas.

Esa transformación buscó reconocer la comunicación como derecho humano, y no como mero negocio, dejando atrás el paradigma de autorregulación, en el que estas figuras se crearon, destituyeron, discontinuaron o nunca se tuvieron en cuenta, de acuerdo con la voluntad de “la directiva” y sus intereses específicos.

En el marco del nuevo ecosistema comunicacional, en escenarios de pospandemia, puede resultar valiosa la promoción de debates profundos sobre la creación de nuevas Defensorías o su reconfiguración, frente a los desafíos democratizadores de la comunicación y la defensa de los derechos de las audiencias.

El sistema de corregulación participativa, con reglas creadas a partir de alianzas entre las audiencias, especialistas y funcionarios y funcionarias públicas enmarcadas en el “poder obediencial”, podrían convivir con Defensorías surgidas al calor de la autorregulación, también participativa, alejadas de la mirada endogámicas empresarias, de manera de contar con espacios de participación ciudadana en cada medio de comunicación, tanto de gestión pública, privada con y sin fines de lucro, indígena, universitaria y escolar, en todo tipo de soporte.

Profundizar las democracias requiere de la comprensión del alto grado de incidencia en la vida cotidiana que tienen los medios de comunicación, los servicios y las redes sociales, con concentraciones locales y transnacionales, que deben ser consideradas asimetrías a corregir, propias de un campo en permanente disputa por las representaciones de subjetividades, los intereses individuales y colectivos, muchas veces antagónicos.

Los Estados, como garantes de los derechos humanos, deben poner en marcha políticas públicas que garanticen el derecho humano a la comunicación, en diálogo con los otros derechos humanos (educación, trabajo, salud). Impulsar medidas colectivas, regulatorias, locales, regionales y globales en el camino de la emancipación de los “poderes económicos, financieros y comunicacionales”, a partir del empoderamiento de sujetos mediáticos políticos “conscientes de las batallas por librar”, creando un “nuevo mundo que retome la senda del Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación” (Ottaviano, 2018, p. 149).

Sólo un camino construido de manera colectiva, en reconocimiento de los derechos humanos y la existencia de grupos históricamente vulnerados, audiencias como plenos sujetos de derecho, en un ecosistema comunicacional en constante dinamismo e invención puede producir soluciones a la altura de los problemas inherentes a esa transformación que antes que tecnológica, es profundamente cultural.

Referencias Bibliográficas

Albarrán de Alba, G. (2002) “La figura del Defensor del Lector en los diarios digitales”, para Sala de Prensa, recuperado en línea el 9 de febrero de 2018 de <http://www.saladeprensa.org/art405.htm>

Aznar, H. (1999) “El Ombudsman, como mecanismo de autorregulación”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 13. Recuperado en línea el 8 de febrero de 2018 de <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/145hugo.htm>

Castells, M. (2009) *Comunicación y poder*. Madrid. Alianza Editorial.

Fairén Guillen, V. (1981) “Normas y notas sobre el Ombudsman de Suecia”, *Revista de Estudios Políticos* número 21, recuperado en línea el 2 de marzo de 2018 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26655.pdf>

Defensoría del Público (2016) *Ideas y orientaciones para la elaboración de un código de ética*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <https://defensadelpublico.gob.ar/ideas-y-orientaciones-para-la-elaboracion-de-un-codigo-de-etica/>

Herrera Damas, S. (2003) “The participation of the public in the media: Critical analysis and solution purposes”. *Communication & Society* 16 (1), 57-94. Recuperado en línea el 6 de febrero de 2018 en https://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=93

Maciá Barber, C. (2006) “Un modelo de Defensor del Lector, del Oyente y del Telespectador para el perfeccionamiento del ejercicio del periodismo en España”, recuperado en línea el 6 de febrero de 2018 en https://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=56

- Mata, M. (2012) “Comunicación, ciudadanía y poder. Pistas para pensar su articulación”, Revista Diálogos de la comunicación, recuperado en línea el 2 de abril de 2018 de <http://dialogosfelafacs.net/wp-content/uploads/2012/01/64-revista-dialogos-comunicacion-ciudadania-y-poder.pdf>
- Mattelart, A. (2010) *Historia de la sociedad de la información*. Buenos Aires, Paidós.
- Mesquita, M. (1998) “Leitores, fontes e jornalistas na perspectiva do ombudsman de imprensa”, en Fernández Areal, Manuel, y Pena, Alberto (eds.), *Información política y gabinetes de comunicación*. Actas del Primer Seminario Europeo de Comunicación Social, Diputación Provincial, Pontevedra pp. 61-76.
- Orozco Gómez, G. (2014) *Televidencias. Comunicación, Educación y Ciudadanía*. Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Ottaviano, C. (2019) *Señal de ajuste. Vigilancia y control en la nueva era de la comunicación*. La Plata. Edulp Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Ottaviano, C. (2020) *Derecho Humano a la comunicación, desconcentración, diversidad e inclusión: los desafíos comunicacionales del siglo XXI, desde las perspectivas de las Defensorías de las Audiencias*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires Undav Ediciones y Punto de Encuentro.
- Ottaviano, C. (2021) *Las nuevas Defensorías de las Audiencias de América Latina*. Brasilia. Fac Livros, Universidad de Brasilia. Disponible en <https://faclivros.wordpress.com/2021/11/20/lancamento-fac-livros-las-nuevas-defensorias-de-las-audiencias-de-america-latina/>, libro digital de la Tesis Doctoral *Las nuevas Defensorías de las Audiencias de América Latina como promotoras de las democracias comunicacionales en escenarios emancipatorios sociales, políticos y jurídicos. 1997-2017. De la autorregulación a la correulación partici-*

pativa, sin capacidad sancionatoria. De la concentración a la redistribución. De la libertad de expresión al derecho humano a la comunicación. De la radiodifusión a las multiplataformas, disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72274>

Ottaviano, C. (2022) *Los jueves a las 10. Así se hizo el primer Código de ética de la televisión argentina*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.

Pauwels, F. (2005): “La experiencia del primer defensor del oyente en una radio pública argentina” en *Sala de prensa. Web para profesionales de la Comunicación Iberoamericanos*, N°85, noviembre 2005, Año VII, Vol. 3, consultado en línea el 2 de abril en <http://www.saladeprensa.org/art644.htm>

Soria, C. (1987) “Más allá del capitalismo informativo”. Lección Inaugural del Curso 1987-1988 de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad de Navarra, recuperado en línea el 15 de diciembre de 2017 de <http://perio.unlp.edu.ar/sites/default/files/soria.pdf>

Uranga, W. (2010) “¿Existe una ciudadanía comunicacional? En el cruce de la política y la comunicación”, recuperado en línea el 2 de abril de 2018 de http://www.washingtonuranga.com.ar/images/propios/17_existe_comunicacional.pdf

Villanueva, E. (2011) *La Defensoría de la Audiencia*. Recuperado en línea el 8 de febrero de 2018 de <http://derejo.org/omar/la-defensoria-de-la-audiencia.pdf>

Villanueva, E. “Defensoría de la audiencia. Retos y dilemas”, recuperado en línea el 8 de febrero de 2018 de <http://concienciapublica.com.mx/opinion/medios-y-comunicacion-defensoria-de-la-audiencia-retos-y-dilemas/>

Wacquant, L. (2005) “Pensamiento crítico y disolución de la Doxa: entrevista con Loïc Wacquant”. Antípoda n°2, enero-junio de 2006, páginas 43-50.