



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Participación ciudadana en el desarrollo institucional en los servicios de comunicación audiovisual en Argentina : 2009-2016

Autores (en el caso de tesis y directores):

Diego Hernán Ricciardelli

Rodolfo Morone, tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales
Carrera de Ciencias de la Comunicación

TESINA DE GRADO
Diciembre 2016



Participación Ciudadana en el
Desarrollo Institucional
en los Servicios de Comunicación
Audiovisual en Argentina
2009-2016

Tutor: Lic. Rodolfo Morone

Diego Hernán Ricciardelli

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer el apoyo y afecto que recibí durante todos estos años que duró la carrera y que hoy termina con esta tesina.

A mi familia, por legarme la honestidad y el esfuerzo como valores innegociables para alcanzar mis objetivos.

A mis viejos, por su guía, por ese consejo que nunca voy a olvidar: *“no importa qué, pero estudiá”*.

A mis hermanos por su empuje y complicidad en mi paso por la academia.

Sin ellos no sería quien soy, no estaría acá.

A mis abuelos, porque no puedo olvidarme las horas, días y semanas que me pasé estudiando en su casa, y ellos felices de ayudarme a crecer.

A Anto, compañera invaluable, por todo su amor, por ser mi sostén en todo este tiempo. Por enseñarme que cada momento merece ser vivido.

A Rodolfo Morone, por su profesionalismo, sus precisas y exhaustivas correcciones, y sus muy significativos aportes. Por haberme guiado con tanta paciencia y dedicación en este tramo final. Por ser un gran docente, pero aún una mejor persona.

A mis amigos, que de distintas formas me acompañaron incondicionalmente a través de los años. Son únicos.

Por último, quiero agradecer a la comunidad de la Facultad de Ciencias Sociales, por su excelencia académica y humana. Por enseñarme a leer el mundo de manera crítica y por todo lo que me brindó en mis años de estudiante. Estaré eternamente agradecido.

Llegó el momento, estoy preparado, y feliz.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
---------------------	----------

MARCO CONCEPTUAL. LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN	9
--	----------

1.DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES	9
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICACIÓN	11
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL	15
4. NUEVO RUMBO: LA CONVERGENCIA	17

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (2009-2015)	20
---	-----------

1.UNA DICTADURA DE 30 AÑOS: DECRETO-LEY 22.285 E INTENTOS FALLIDOS POR IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN “RADIODIFUSIÓN” ARGENTINA.	20
2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL EN ARGENTINA (2009-2015)	32
2.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN Y EL ROL DE LA COALICIÓN POR UNA RADIODIFUSIÓN DEMOCRÁTICA EN EL SURGIMIENTO DE LA PRIMERA LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL	32
2.2 DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES.	42
2.3 PARTICIPACIÓN EN LA PRODUCCIÓN DE CONTENIDOS EN LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL.	47
3. IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY. PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN INSTRUMENTO DEL ESTADO.	51

CAMBIEMOS. LAS PRIMERAS MEDIDAS DEL GOBIERNO DE MACRI Y EL NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN ARGENTINA.	54
---	-----------

1.NECESIDAD Y URGENCIA. DECRETO N° 267. PRIMEROS CAMBIOS Y EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	54
1.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA VETADA POR DECRETO PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES Y POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN	54
1.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PIERDE SU LUGAR EN LA TOMA DE DECISIONES	58

1.3 EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRODUCCIÓN DE LOS MENSAJES	63
2. EN BUSCA DE UNA NUEVA LEY. LA COMISIÓN REDACTORA Y SUS 17 PUNTOS.	70
3. LA COALICIÓN Y LOS NUEVOS 21 PUNTOS POR EL DERECHO A UNA COMUNICACIÓN DEMOCRÁTICA.	77
4. EL PRETEXTO DE LA CONVERGENCIA DIGITAL ENCUBRE LA REALIDAD. LA CONVERGENCIA DE INTERESES ENTRE EL GOBIERNO Y LOS PRINCIPALES MULTIMEDIOS.	82
CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFÍA	91

INTRODUCCIÓN

En la base de toda sociedad democrática subyace la cuestión de la comunicación como un elemento capaz de promover el equilibrio de las relaciones sociales, históricamente desiguales económica y políticamente. Por esto, es imposible pensar en una democracia del y para el pueblo si éste no tiene la posibilidad de participar o, al menos, ser representado en todos los espacios del proceso comunicacional.

A un año de la asunción de Mauricio Macri como Presidente de la República Argentina, este trabajo propone analizar la configuración de la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación Audiovisual desde el 1º de marzo de 2009 (fecha en que la ex-Presidenta Cristina Fernández de Kirchner anunció el envío al Congreso de un proyecto para sustituir el Decreto Ley 22.285 de Radiodifusión creada por la última dictadura militar) hasta noviembre del 2016, a menos de un mes de cumplirse el primer año de funcionamiento del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267 (en adelante DNU 267/15) impulsado y promulgado por el macrismo en conjunción con algunos bloques de la oposición el 29 de diciembre de 2015, aprobado a mano alzada por la cámara de Diputados, y que vino a suplantarse en materia legislativa del sector audiovisual a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) 26.522/09, derogando y modificando varios de sus artículos.

El **objetivo** de este trabajo es describir y analizar las Políticas de Comunicación implementadas en Argentina durante el periodo 2009-2016 focalizando, principalmente, en cómo éstas fueron modificando el mapa de los actores sociales involucrados en el proceso de construcción comunicacional argentino para, sobre esa base, identificar los niveles de Participación alcanzados en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación y así establecer si las políticas comunicacionales implementadas durante el periodo analizado impulsaron o limitaron la Participación Ciudadana en el sector audiovisual produciendo un cambio de paradigma en las políticas públicas del sector, apelando a diferentes *lógicas*¹ sobre la planificación y regulación del sistema de medios argentino.

Aquí se parte de una **hipótesis** de trabajo que surge de preguntarse por cómo la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los SCA se vio afectada en sus tres niveles -producción de contenidos, toma de decisiones y formulación de políticas de comunicación- reduciéndose finalmente en favor de los intereses, esencialmente políticos y económicos, del Gobierno y los grandes grupos multimediáticos del país. Esta pregunta se desprende de una visión que, a través del análisis, sostiene que el rumbo político elegido por el gobierno de Macri, de corte liberal, prioriza abiertamente el interés económico, propio

¹ Mcquail, Denis; *La regulación de los medios*, University of Leicester, Mimeo, 2010.

de una lógica de mercado por sobre el interés cultural, perteneciente a una mirada social de la problemática comunicacional.

Para confirmar o refutar esta hipótesis de trabajo se hará un análisis sobre la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los SCA utilizando como herramienta principal la matriz de análisis que Oslak y O'Donnell² proponen para el estudio de las políticas públicas, entendidas como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado dentro de un proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de una cuestión. En este caso, la *cuestión* de la participación de la ciudadanía en los servicios de comunicación, subsumida en un contexto social, político y económico que involucra diversos actores sociales defendiendo sus intereses a través de variadas -y variables- tomas de posición.

En el mismo sentido de importancia y pertinencia para este trabajo se encamina el análisis de la *Participación* a través de **Diego Rossi**³ que señala a este concepto, surgido en el marco de los estudios de la sociopolítica de las comunicaciones de mediados de la década de 1970, como un indicador fundamental para determinar, críticamente, el estado de la democratización de las comunicaciones en una sociedad dada. Sin embargo, como bien señala Rossi, para una aplicación acabada del concepto, no alcanza con hacer un análisis únicamente mediante los tres niveles definidos por la UNESCO: a) intervención de la población en la producción de los mensajes, b) intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva⁴. Este análisis del *“escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los medios de comunicación masivos”*⁵ debe complementarse con el de las formas de representación presentes en el sistema político de la comunidad estudiada. En este caso, las de la sociedad argentina del 2009 al 2016.

Por otro lado, como herramienta para el análisis del objeto de estudio será un pilar fundamental el aporte que **Margarita Graziano** realiza con la *“matriz de análisis para el estudio de los sistemas de medios”*⁶ en donde señala la existencia de elementos a los que se debe prestar fundamental atención para entender una Política de Comunicación⁷; y el

² Oslak, Oscar y O'Donnell, Guillermo; “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Administración Pública, Perspectivas críticas*, 1984.

³ Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, 2016.

⁴ *Acces, Participation and Self-management*; informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977, citado por Oriol Costa, Pere, 1986.

⁵ Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, 2016.

⁶ Graziano, Margarita; Guía Teórica: 1º parte. Textos de cátedra: Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

⁷ De esos elementos, para este trabajo se reconoce la importancia de focalizar sobre los siguientes: a) quiénes pueden ser *licenciarios* y qué tipo de restricciones hay para acceder a las licencias, b) qué *autoridades de aplicación* se establecen, si hay uno o varios organismos, por quién pueden ser nombrados sus miembros, cómo es la representatividad ciudadana, etc., c)

aporte de Denis **Macquail** que realiza una operacionalización similar para el estudio de la regulación de medios⁸.

En esta misma línea, desde una mirada multidisciplinaria, Bernardette Calífono⁹ brinda una serie de conceptos y herramientas de análisis para estudiar las políticas públicas de comunicación señalando que estas deben ser consideradas en términos de un proceso social dinámico en el que interactúan varios actores, con posiciones y formas de movilización variables y con recursos desiguales volcados en función de sus propios intereses (políticos o económicos) a través de mecanismos formales o informales, todo ello en diversos niveles de contexto que van desde lo micro a lo macro y desde lo local o regional, con todas sus particularidades, hasta las implicancias que conlleva la gobernanza global.

Considerando que la elección del método y las técnicas de investigación deben ser coherentes con el modo en que se construye el objeto de estudio y el objetivo del trabajo, es que aquí se toma como metodología esencial la investigación cualitativa; *“los métodos cualitativos, como un tipo de investigación, constituyen un modo particular de acercamiento a la indagación: una forma de ver y una manera de conceptualizar, una cosmovisión unida a una particular perspectiva teórica para comunicar e interpretar la realidad.”* (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 3).

La investigación cualitativa es específicamente relevante para el estudio de las relaciones y procesos sociales implicados en un contexto económico, político y cultural determinado como el actual, de rápido cambio, que pone al investigador frente a nuevos escenarios y perspectivas. Marcando el límite con las metodologías tradicionales, donde las preguntas e hipótesis se derivan de modelos teóricos para luego ser testeadas con evidencias empíricas, la metodología aquí elegida permite acceder al conocimiento de las diferencias. Fundada en una posición interpretativa, el procedimiento cualitativo permite dar luz a los interrogantes que constituyeron el objeto de estudio, siempre sostenido por el análisis y las explicaciones que intentan abarcar la comprensión de la complejidad del tema elegido en su contexto.

Por otro lado, como fuente de información se recurrirá a la **entrevista**, técnica de una importancia radical porque a partir de ella se podrá obtener conocimiento directo sobre el objeto de estudio a través de expertos en la materia que, con su opinión y análisis sobre la

qué especificaciones hay sobre porcentajes de *coberturas*, producción nacional, regional o local y d) cuáles son las *formas de uso* del sistema de medios que puede leerse a través del análisis de una política pública en materia de comunicación.

⁸ El autor señala los siguientes aspectos a tener en cuenta en la regulación de medios: estructura de propiedad, infraestructura y tecnología, distribución, acceso, conducta (derecho a la privacidad, copyright, derecho a la información, etc.) y contenidos.

⁹ Calífono, Bernardette; “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación” en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires, 2015.

problemática elegida, pueden aportar un abanico de conocimientos, puntos de vistas y reflexiones que enriquecerán la investigación.

El **relevamiento documental** es otra de las técnicas de registro que orientará la búsqueda de información relativa al objeto de estudio. Trabajando principalmente con la LSCA y el DNU 267 como máximos -pero no únicos- exponentes de la legislación de los dos periodos analizados. De manera complementaria, se incorporan al análisis los siguientes documentos legislativos esenciales para comprender la problemática trabajada desde un enfoque más amplio: Decreto 1.225/10 (Reglamentación de la LSCA), Ley 27.078 de Argentina Digital, Decreto 2.514/14 (Reglamentación Ley Argentina Digital), Decreto 1525/09 funciones de AFSCA, Decreto 13/15 Modificación Ley de Ministerios, Decreto 236/15 Intervención de Autoridades de Aplicación AFSCA y AFTIC, Decreto 678/16 (Modificación del Decreto N° 1225/2010), Decreto 916/2016, sobre misiones y funciones del CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIONES (COFECO), Decreto-Ley N° 22.285 de Radiodifusión y el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 29 de octubre de 2013 que declaró la Constitucionalidad de la LSCA.

A este corpus se añaden **notas** periodísticas entre 2009 y 2016 que intentan abarcar el amplio abanico de posiciones políticas tomadas respecto a la problemática de la comunicación audiovisual argentina. Para ello se eligieron exponentes, en su mayoría del campo académico, especializados en las áreas de la comunicación y legislación y comprometidos con la construcción de políticas públicas para el sector audiovisual. El criterio de selección se sostiene en la intención de hacer un análisis que incluya la complejidad de enfoques y matices políticos sobre una cuestión social que, como tal, implica un proceso que incluye variados actores (con intereses y recursos diferentes) y está siempre en construcción, siendo constantemente redefinida.

La estructura de este trabajo se divide en cuatro partes. En primer lugar se encuentra el marco conceptual, base y sustento teórico de toda la tesina. Aquí se da cuenta de los conceptos y perspectivas que resultan útiles para articular el análisis con el objeto de estudio elegido. Se trata de nociones clave que sirven de puntos de referencia y guía para poder llevar adelante el análisis sobre la formulación e implementación de políticas públicas en el sector comunicacional y cómo fue re-definiéndose la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los SCA en Argentina durante los años 2009-2016.

En segundo lugar, luego de hacer un breve recorrido histórico señalando los escasos y reiterados intentos fallidos por parte de los gobiernos argentinos de llevar adelante una política pública en materia de comunicación que lograra incorporar como pilar a la participación ciudadana (dejando atrás el Decreto Ley 22.285 promulgado por la última

Dictadura Cívico Militar) se analizará su surgimiento en la formulación de una Política Pública que se materializa en ley; su presencia en el desarrollo institucional de los SCA; y el rol de los diversos actores en la toma de decisiones en el sistema de medios, y la participación en la producción de mensajes durante los últimos seis años de Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

Así se dará cuenta del rol que jugaron los principales actores involucrados en la cuestión: Estado, multimedios, ciudadanía, universidades, trabajadores y la Coalición por una Radiodifusión Democrática. A partir de allí se buscará entender cuál fue el lugar verdadero que ocuparon los distintos sectores de la ciudadanía y la importancia que tuvieron los múltiples espacios de representación popular como fueron, esencialmente, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, las Audiencias Públicas y la Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual, entre otros.

En tercer lugar se analizará cómo las primeras medidas del gobierno de Macri cambiaron el rumbo de la política de comunicación argentina redefiniendo el rol de la Participación Ciudadana y sus espacios de representatividad social en la configuración del sistema de medios. En ese sentido se profundizará el análisis sobre los 17 Principios declarados por la Comisión Redactora para una nueva Ley de Comunicaciones Convergentes y la contraofensiva propuesta por la Coalición por una Comunicación Democrática con sus nuevos 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. En este apartado, además, hay un espacio dedicado especialmente a la problemática de la convergencia digital, ya que este trabajo entiende que el discurso centrado en la lógica técnica¹⁰, de eficiencia operativa e innovación tecnológica, funciona como un pretexto elaborado con la finalidad de encubrir decisiones, vinculadas esencialmente con los intereses económicos del Gobierno y los principales grupos del sector audiovisual, propias de una lógica comercial¹¹, enfocada en la rentabilidad.

Por último, a partir de la articulación de los apartados anteriores y del análisis de los espacios de representación ciudadana identificados durante el periodo 2009-2016, se buscará demostrar, o no, la hipótesis inicial de este trabajo, contrastando distintas etapas (kirchnerismo y macrismo) para determinar la importancia que se le fue asignando en cada periodo a la Participación Ciudadana en el sector de las comunicaciones y, a partir de allí, reflexionar y preguntarse por las posibilidades reales de la ciudadanía, para luego intentar elaborar algunas precisiones de cara al futuro sobre las opciones que aparecen en el horizonte de la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación Audiovisual argentinos.

¹⁰ Mcquail, Denis; *La regulación de los medios*, University of Leicester, Mimeo, 2010.

¹¹ *Ibíd.*

MARCO CONCEPTUAL. LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

En este apartado se despliega un recorrido articulado de los principales conceptos teóricos que permiten establecer los límites del presente trabajo. Se desarrollan nociones que sirven de puntos de referencia y guía para explicar lo que aquí se entiende por Participación Ciudadana y cómo esta se vincula con la configuración de las Políticas Públicas de Comunicación permitiendo así comprender el estado de Democratización de las Comunicaciones en una sociedad específica, que emprende un nuevo rumbo en la planificación de las políticas del sector audiovisual, fundándose principalmente en razones de eficiencia técnica, más precisamente, en la Convergencia.

1. Democratización de las Comunicaciones

Para poder llevar adelante un análisis sobre las diversas formas de representación popular en el desarrollo institucional de los servicios de comunicación audiovisual en una sociedad y periodo delimitado es necesario comenzar por un concepto que surge de combinar a otros dos necesariamente complementarios: democracia y comunicación. *Democratización de las comunicaciones.*

Si bien la Democratización de las Comunicaciones existía, la noción empieza a adquirir relevancia internacional al ser incorporada en el Informe MacBride, donde se le reivindica como elemento clave para poder pensar en una Política Nacional de Comunicación pluralista, que contemple la diversidad de intereses, recursos y necesidades al interior de cada Estado o región. El informe, discutido en 1980 por la Conferencia General de la UNESCO reunida en Belgrado, es un hito en la historia del Nuevo Orden Internacional de la Información y la Comunicación (NOMIC) y en él se señala que la reivindicación de una democratización comunicacional comprende la existencia de medios más numerosos y variados al alcance de más personas, un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes. Sin embargo, añade que la democratización no puede reducirse simplemente a unos aspectos cuantitativos y materiales ya que el acceso es sólo uno de los componentes de la democratización, la cual también implica posibilidades mayores -para las naciones, las fuerzas políticas, las comunidades culturales, las entidades económicas y los grupos sociales- de intercambiar informaciones en un plano de igualdad, sin dominación ni discriminación contra nadie. Explícitamente dice:

“Implica un cambio de perspectiva. Se requiere indudablemente una información más abundante, procedente de una pluralidad de fuentes pero, si no hay posibilidades de reciprocidad, la comunicación no será realmente democrática. Sin una circulación de doble sentido entre los participantes, sin la existencia de múltiples fuentes de información

*que permitan una mayor selección, sin un desarrollo de las oportunidades de cada individuo de tomar unas decisiones basadas en un conocimiento completo de los hechos y puntos de vistas divergentes, sin una mayor participación de los sectores, los espectadores y los oyentes en la adopción de decisiones y en la constitución de los programas de los medios de comunicación social, la verdadera democratización comunicacional no llegará a ser una realidad.*¹²

En esta misma dirección Rafael Roncagliolo¹³ plantea que, así entendido, el campo de la democratización de las comunicaciones es contrario a todo tipo de autoritarismo político, comercial o económico proveniente ya sea de empresas transnacionales, clases dominantes locales o grandes anunciantes, y por eso señala que es imposible entender a la comunicación por fuera de la democracia ya que no hay sociedades democráticas sin comunicación democrática y, mucho menos, comunicaciones democráticas sino en sociedades democráticas¹⁴.

Siguiendo con este razonamiento, aquí se sostiene que el *“binomio comunicación y democracia hay que abordarlo partiendo de la democracia, que es el objetivo, para entender y ubicar dentro de ella los instrumentos comunicacionales”*¹⁵. Esto significa que las políticas públicas del sector deben apuntar a fortalecer la **democratización de la comunicación**¹⁶, entendida como el proceso mediante el cual:

- 1) el individuo pasa a ser un elemento activo, y no un simple objeto de la comunicación;
- 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados;
- 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación o la participación¹⁷.

Sin embargo es fundamental señalar que, si no se quiere correr el riesgo de convertir a este concepto en una mera declaración o recetario de buenas intenciones para indicar el camino hacia el fortalecimiento de la participación en los medios, el desafío analítico reside, principalmente, en comprender los matices propios de la configuración de las políticas del sector audiovisual entendiendo la problemática relación umbilical entre democracia y comunicación existente en una sociedad determinada, con la presencia de actores sociales específicos subsumidos en un contexto único e inigualable.

¹² Mac Bride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

¹³ Roncagliolo, Rafael; “Comunicación y democracia en el debate internacional” en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1990.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Mac Bride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

¹⁷ El concepto de Participación, central en el objeto de estudio de esta tesina, será desarrollado en un apartado específico y posterior dentro de este marco teórico.

Así, en línea con el Informe MacBride, aquí se afirma que la naturaleza intrínseca de la comunicación implica que su ejercicio y potencialidad más plenos dependan de las condiciones políticas, sociales y económicas que la rodean, la más vital de las cuales es la democracia. Por lo tanto, en ese contexto adquiere mayor importancia tanto la democratización de las comunicaciones como el papel de la comunicación en la sociedad democratizadora. Con estos propósitos, resulta esencial el desarrollo de políticas integrales de comunicación que conecten y prioricen los objetivos sociales, culturales y económicos nacionales, sin excluir los desafíos globales que presenta el contexto internacional.

2. Políticas Públicas de Comunicación

Es imposible comenzar a definir el concepto de políticas públicas de comunicación sin antes hacer una distinción entre lo que, en inglés, se denomina *politics* y *policy*¹⁸. Por un lado, la *politics* refiere a la acción pública centrada en la competencia electoral y en las dinámicas clásicas de la representación ciudadana y, en su análisis, el objeto de estudio son las fuerzas políticas y las instituciones gubernamentales. Por el otro lado, el término *policy* (policies) alude a la acción pública concreta, al conjunto de actores y mecanismos mediante los que se definen y ponen en práctica tanto las políticas públicas como los diferentes procesos de regulación social. En este caso, el análisis se lleva a cabo sobre la dimensión programática de la acción gubernamental en un área concreta, como pueden serlo las políticas públicas implementadas en materia de medios de comunicación audiovisual.

Ahora bien, para comprender de qué se trata cuando se habla de *Políticas Públicas de Comunicación* debe comenzarse por un análisis superior que se preocupe por las relaciones establecidas entre Estado y sociedad, ya que sigue siendo desde el primero que se implementan las regulaciones y se organizan los sistemas de medios. Por ello es fundamental empezar explicando cuál es la noción de *Estado* desde la que se parte, en tanto que su definición ayudará a comprender el recorrido teórico y el posicionamiento de esta investigación:

*“Se entenderá el Estado en términos de una relación social, lo que implica pensarlo como un escenario en el que intervienen diversos actores (fuerzas políticas, grupos sociales, individuos), capaces de negociar en el ámbito político para intentar favorecer sus propios intereses.”*¹⁹

Esta definición se opone a la idea de pensar al Estado simplemente como un conjunto autónomo de instituciones, como una entidad, árbitro imparcial de los conflictos

¹⁸ Calíffano, Bernardett; “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación” en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires, 2015.

¹⁹ *Ibíd.*

sociales, dominador de la sociedad y garante del interés general. Así, en línea con lo que sostiene O'Donnell, el Estado, en tanto escenario al que concurren actores variados:

*"(...) procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, y a veces también importantes omisiones"*²⁰

Esta concepción de políticas públicas como resultados de la condensación de poderes es la que interesa retomar en esta investigación para analizar específicamente las políticas comunicacionales implementadas en el periodo 2009-2016. Si bien en su sentido más simple estas políticas pueden ser caracterizadas como políticas públicas enfocadas en temas específicos de la comunicación masiva, en este trabajo se sostiene que:

*"Las políticas públicas de comunicación implican un proceso dinámico de interacción entre diversos actores, institucionales y no institucionales, que persiguen variados intereses y recurren a mecanismos formales e informales para influir sobre los procesos de regulación y sobre la configuración de los sistemas de medios."*²¹

Esta conceptualización se opone a pensar a las políticas del sector audiovisual como un proceso desinteresado en el cual los problemas se resuelven en favor de un supuesto interés social común, afirmando así que la elaboración de las políticas comunicacionales - como toda política- no puede considerarse nunca como un procedimiento técnico de aplicación imparcial de ciertos mecanismos que responden a una o varias causas.

Ahora bien, el análisis de las políticas de comunicación puede ser abordado a partir de dos grandes escuelas teóricas: la *pluralista* y la *crítica*.²²

La primera entiende que el poder se halla disperso en las sociedades y que los diversos grupos tienen la capacidad suficiente como para defender sus intereses. Así, para estudiar la implementación de una política bastaría con analizar los intereses y las acciones de cada uno de los múltiples participantes involucrados puesto que, a priori, ninguno prevalece sobre el resto. En esta escuela, el poder es concebido como una fuerza difusa y dispersa entre varios actores sociales y el Estado aparece como un árbitro independiente de un equilibrio de fuerzas donde ninguna gobierna.

La segunda corriente, por el contrario, focaliza en las relaciones de poder político y económico desiguales que existen en las sociedades, producto de lo cual las regulaciones políticas resultantes promueven los intereses de los grupos dominantes. Esta escuela, vinculada con el neo marxismo, centra el análisis de las políticas de comunicación en la

²⁰ O'Donnell, Guillermo; *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.

²¹ Calícano, Bernardett; "Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación" en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires, 2015.

²² *Ibidem*.

capacidad decisiva que tienen ciertos actores para imponer sus propios intereses y señala que si bien idealmente la política de medios debiera ser un campo abierto a la participación de grupos de la sociedad civil, en los hechos esto no sucede ya que el proceso está dominado por actores sociales muy poderosos que tienen los mayores recursos financieros, políticos e ideológicos movilizados a favor de sus intereses.

Expuesto lo anterior, debe señalarse que este trabajo no desconoce el aporte de la corriente pluralista aunque se reconoce mucho más cercano a la perspectiva crítica. Aquí, el análisis se centra de una problemática histórica Argentina: la **política nacional de comunicación**.

Este concepto, que data de una larga historia en el país y en el continente, ha sufrido (como toda herramienta que pretende describir la dinámica social) sucesivas revisiones y reformulaciones. A partir de la década de 1970 irrumpe en el plano internacional en el marco de las reuniones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y se instala definitivamente en América Latina a través de importantes investigadores e intelectuales que lucharon por introducir en el funcionamiento de los sistemas de difusión masiva una racionalidad distinta de la del lucro²³, asignándole así a las *Políticas Nacionales de Comunicación* (PNC) un espacio y área de aplicación en torno al contexto social, político y económico de aquel entonces. Estas PNC, inicialmente conceptualizadas como “*un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidos a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país*”²⁴ pueden ser identificadas en dos etapas.

La primera es la *Formalista* y, ubicable en los primeros cinco años de la década del '70, se caracterizó por limitarse a formular la necesidad de intervención del Estado para regular un área no tenida en cuenta hasta entonces, el sector de las comunicaciones. Posteriormente, a partir de 1976, aparece lo que podría denominarse la etapa *Contenidista* de las PNC, cuando nuevos conceptos y preocupaciones se incorporan al debate internacional en busca de una progresiva democratización del sistema de medios. Así, aparecen nociones tales como el derecho a la información, derecho a la comunicación, acceso y participación junto a perspectivas de análisis que vinculaban al sistema de medios con otras como la cultura, la educación y la salud.

No obstante, cabe señalar que uno de los grandes problemas, incluso vigente hasta la actualidad, de las Políticas Nacionales de Comunicación es que se limitan a la mera formulación legal y “*no incluyen consideraciones acerca de los múltiples actores que intervienen en la discusión, la formulación y en la implementación de las políticas, ni prestan*

²³ Graziano, Margarita; “Política o ley: debate sobre el debate” en *Revista Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 1988.

²⁴ Beltrán, Luis Ramiro; *Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina*. París: UNESCO, 1974.

atención a los mecanismos de carácter informal que inciden sobre estos procesos”²⁵. En este sentido, es necesario recuperar la reformulación del concepto que propone Sierra Caballero, quien habla de “*Políticas de información y comunicación*”, concebidas como:

*“La integración de objetivos de organización de los medios, tecnologías y contenidos de la comunicación pública, integrando diversos actores, niveles de análisis y formas de intervención distintos, así como problemas políticos, económicos y culturales relacionados con el proceso general de desarrollo de los Estados nacionales, las regiones y comunidades locales y hasta de organizaciones supranacionales.”*²⁶

Con esto, se pretende señalar la necesidad de comprender la implementación de las políticas públicas de comunicación como parte de un proceso social tejido alrededor de un tema o **cuestión**. Oszlak y O’Donnell llaman *cuestiones* a “*los asuntos, necesidades o demandas socialmente problematizadas*”²⁷. En esta investigación, la *cuestión* será la de definir el lugar que ocupa la Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación Audiovisual dentro de la formulación de las políticas públicas de comunicación en Argentina entre 2009 y 2016.

En cuanto a la elaboración de las políticas públicas propiamente dichas, Denis McQuail²⁸ propone una jerarquía que las ubica en un segundo nivel, por debajo de las teorías, principios o ideas rectoras y por encima de la regulación. En ese sentido, es fundamental entender la importancia que la regulación estatal tiene en materia de comunicación ya que incide directamente en la configuración del sector audiovisual.

El investigador británico define a las políticas comunicacionales como proyectos de gobierno diseñados en un país particular para aplicar en su propio sistema de medios y las considera expresiones de principios o ideas que luego serán implementadas a través de la **regulación**, término al que define como “*todo el proceso de control y guía, a través de reglas y procedimientos, aplicados por los gobiernos y otras autoridades políticas y administrativas a todo tipo de actividad de medios*” y que “*puede tomar diversas formas, desde cláusulas en las constituciones nacionales y leyes vinculadas a procedimientos administrativos y especificaciones técnicas*”. Cabe destacar, siguiendo al autor, que “*la regulación es siempre una potencial intervención*”²⁹ sobre las actividades de los medios y que puede atender tanto a necesidades socioculturales, de mercado o de eficiencia técnica.³⁰

²⁵ Calícano, Bernardett; “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación” en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires, 2015.

²⁶ Sierra Caballero, Francisco; “Políticas de comunicación y cultura: un nuevo marco para el desarrollo” en *Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa, 2006.

²⁷ Oslak, Oscar y O’Donnell, Guillermo; “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Administración Pública, Perspectivas críticas*, 1984.

²⁸ McQuail, Denis; *La regulación de los medios*, University of Leicester, Mimeo, 2010.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ McQuail señala que el proceso de formulación de una política de comunicación puede apelar o seguir diferentes lógicas: Políticas (basadas principalmente en partidismos); Administrativa (reflejan eficiencia organizacional); Comercial (referida a

Para concluir este apartado debe señalarse que, en línea con los postulados del informe MacBride, si el objetivo es potenciar la dimensión democrática de la sociedad entonces las políticas públicas de comunicación, entendidas como procesos dinámicos de interacción entre diversos actores que persiguen sus propios intereses recurriendo a mecanismos formales o informales para influir sobre los procesos de elaboración, deben surgir de amplias consultas con todos los sectores involucrados a través de mecanismos adecuados que aseguren la amplia participación, en su definición y ejecución, de todos los grupos organizados representantes de la sociedad.³¹

3. Participación Ciudadana en los Servicios de Comunicación Audiovisual

Recuperando lo planteado en el último párrafo del apartado anterior, aquí se sostiene que toda política nacional de comunicación que pondere como idea rectora el fortalecimiento democrático de una sociedad debe fundar sus principios en el desarrollo de la potencialidad de la Participación.

Este concepto, como se mencionó, hace su ingreso al debate internacional³² en la etapa Contenidista de las PNC junto a otras nuevas nociones clave como acceso, derecho a la información y producción nacional y regional, entre otras.

Diego Rossi³³ indica que **acceso y participación** fueron conceptos acuñados dentro de los estudios de la sociopolítica de las comunicaciones a mediados de la década de 1970 pero que, siguiendo su evolución más allá de las PNC contenidistas, resultan referencias actuales que condensan tensiones no resueltas en el campo de las políticas de comunicación y señala que las definiciones elaboradas en un encuentro de la UNESCO en Belgrado en 1977:

“(...) clasifican al acceso en dos niveles: a) el de la elección del material y b) el de la retroacción.

*La participación, por su parte, puede analizarse según tres niveles: a) la intervención de la población en la producción de los mensajes, b) la intervención en la toma de decisiones, y c) la contribución para la formulación de planes y políticas de comunicación masiva”.*³⁴

Así, de acuerdo con lo que plantea Rossi, se establece un escalonamiento progresivo en las posibilidades de los ciudadanos para la recepción y la gestión de los

rentabilidad); Industrial (relacionada a las estrategias de las economías nacionales); Culturales (los valores de una sociedad, por ejemplo relacionado a la lengua, nación, etnias, comunidades, género); y Técnicas (eficiencia operativa e innovación tecnológica).

³¹ MacBride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

³² Graziano, Margarita: Guía Teórica: 1º parte. Textos de cátedra: Políticas y Planificación de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

³³ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

³⁴ *Acces, Participation and Self-management*, informe del encuentro organizado por la UNESCO en Belgrado en 1977, citado por Oriol Costa, Pere, 1986.

medios de comunicación, desde el acceso hacia la participación. Estos conceptos, a su vez, funcionan como indicadores fundamentales del estado de la de democratización de los medios y de su nivel de articulación con la población.

Este trabajo no tiene como objetivo principal llevar adelante un análisis sobre la directriz del acceso, sin embargo es necesario establecer algunas breves precisiones sobre dicho concepto que servirán de base para profundizar luego sobre la noción de participación.

Siguiendo la definición establecida por la UNESCO, el primer nivel del acceso es la *elección* y su ideal puede verse realizado en la constitución de un conjunto de soportes de medios masivos entre los cuales cualquier habitante pueda elegir la forma de comunicación que desee. Este primer paso de cobertura total de un territorio, por al menos un servicio, se potencia con la diversificación de la oferta mediática para los receptores

El segundo nivel del acceso, más sofisticado, es la *retroacción* e implica la posibilidad de intervención directa del público en la transmisión de los programas y la interacción entre productores y receptores con el derecho de estos últimos a poder formular críticas o comentarios sobre los primeros. Este segundo nivel, de presencia pasiva enmarcada en las reglas impuestas por el emisor no debe confundirse con el primero de la participación, donde la presencia de personas o representantes de sectores sociales, políticos o culturales es activa.

Ahora bien, en un nivel más alto de posibilidades para la recepción y gestión de los medios masivos se encuentra la participación con sus tres niveles ya mencionados, pero antes de profundizar en ellos es necesario señalar que:

“para una aplicación acabada del concepto de participación, deben tenerse en cuenta las formas de representación presentes en el sistema político de la comunidad estudiada, las cuales -dentro de las sociedades occidentales contemporáneas- pueden ser agrupadas en al menos tres vertientes:

** la delegación de la voluntad política de los votantes dentro de un sistema de democracia representativa (partidos políticos),*

** la intervención de los ciudadanos en organizaciones de distintos sectores de la sociedad civil (trabajadores, movimientos sociales, asociaciones vecinales de fomento, deportivas o culturales, oyentes y televidentes, otras ONGs, grupos de acción pública globalizados o vinculados por Internet, etc.), o*

** la concurrencia de las personas a un mercado de la información y a una arena política, mensurable a través del consumo y los sondeos de opinión pública (oyentes, televidentes, etc. con un mínimo nivel de organización)”³⁵*

En la práctica comunicacional de los países basados en una economía de mercado, la tercera vertiente es potenciada como la forma de representación en el sistema audiovisual operando así una reducción en el campo de las comunicaciones, análoga a la que plantea

³⁵ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

Roncagliolo³⁶ “*de la democracia a la política y de ésta al sufragio*”, que se lleva adelante con la instalación de la “*democracia del consumo*” en donde el aumento de las posibilidades en el acceso es presentado a los ciudadanos/receptores como un aumento en los niveles de su participación sobre el sistema de medios.

Ahora bien, pasando a una descripción más amplia de los niveles de *Participación* puede decirse que el primero -intervención en la producción de mensajes- refiere a la posibilidad de que el público (individuos o grupos) pueda producir programas, incluso recibiendo ayuda profesional y disponiendo de recursos técnicos. El segundo nivel -participación en la toma de decisiones- se refiere a la posibilidad de que los distintos grupos sociales intervengan en los ámbitos decisorios del sector audiovisual. Por último, el tercer y más alto nivel es el de participación de la población en la planificación del sistema audiovisual.

En el continente latinoamericano, y en Argentina particularmente, se destaca al menos hasta 2009 una histórica falencia en el planeamiento de mediano y largo plazo del sector comunicacional, combinado con una escasa participación de los diversos sectores de la sociedad en varias esferas de la cosa pública, lo que sin dudas ha sembrado un terreno fértil para que los principales grupos dominantes del sector hayan guiado a través de los años las políticas en función de sus principales intereses.

Sin embargo aquí se sostiene que, en lo tocante al desarrollo de las políticas comunicacionales, las decisiones no pueden ni deben ser una prerrogativa exclusiva de quienes tienen el poder político o económico ya que el proceso de toma de decisiones debe implicar la participación social en todos los niveles posibles y por ello es fundamental la existencia o creación (si no los hubiera) de mecanismo nacionales para promover la participación y discusión de las necesidades comunicacionales y sus implicancias sociales³⁷.

Como se apuntó inicialmente, este trabajo afirma sin dudar que, si el objetivo es el fortalecimiento democrático, la participación juega un papel clave en todo el proceso comunicacional y debieran diseñarse medidas eficaces para limitar el proceso de concentración y monopolización del sistema de medios circunscribiendo la acción de las empresas transnacionales, exigiéndoles el respeto de las condiciones existentes en la política de comunicación nacional.

4. Nuevo rumbo: la Convergencia

Para alcanzar una verdadera democratización de las comunicaciones el incremento de la *participación* de los diversos sectores de la sociedad en todos sus niveles es clave y, en ese marco, la situación actual supone un verdadero desafío para los reguladores del

³⁶ Roncagliolo, Rafael; “Comunicación y democracia en el debate internacional” en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1990.

³⁷ MacBride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

sector infocomunicacional en lo referente a la definición de las políticas públicas ya que se está enfrentando la irrupción de procesos tecnológicos que tornan el panorama mucho más complejo dentro de un mercado sumamente dinámico que obliga a considerar todas las incidencias económicas, políticas y culturales que puedan derivarse de los procesos de toma de decisión en el sector audiovisual.

En este contexto es esencial entender el concepto de *Convergencia*, palabra que recubre áreas y matices diversas de un proceso con límites inciertos, porque ayudará a comprender cuál es la idea o principio rector que guía (al menos en apariencia) el nuevo rumbo que se le intenta dar a las políticas nacionales de comunicación en Argentina a partir de diciembre 2015.

Un primer y sencillo acercamiento ofrecida por la Comisión Europea permite entender la convergencia como *“la capacidad de diferentes plataformas de red de transportar tipos de servicios esencialmente similares; o bien, la aproximación de dispositivos de consumo tales como el teléfono, la televisión y el ordenador personal”*.³⁸

Si bien la segunda definición es la más aceptada, la misma Comisión indica que se verifica más una convergencia entre plataformas de red que entre dispositivos de uso. Ampliando el concepto, Martín Becerra³⁹ señala que *“la idea de convergencia descansa en la homogeneización de soportes, productos, lógicas de emisión y consumo de las industrias info-comunicacionales”*. Pero es necesario complementar esta definición sin perder de vista que es un término cuyos usos encubren distintas realidades: tecnológica, económica (alianzas, integraciones y concentración) y reglamentaria, entre otras, y que *“La convergencia de las actividades info-comunicacionales resume una sofisticada multiplicidad de procesos y escenarios”* en los que se producen impactos relacionados con las culturas de producción, las lógicas de consumo y las formas de organización y representación social.

Este autor hace un aporte valioso mediante un esquema que permite pensar los niveles o dimensiones que aparecen confundidos en el término convergencia:

- el de los modos de consumo y la puesta en circulación social
- el de la política y la reglamentación
- el de los mercados y los modos de pago
- el de los servicios
- el empresarial e industrial, referente a alianzas y fusiones
- el tecnológico, que remite a la convergencia de plataformas de red.

Esta caracterización en niveles recuerda que al pensar la regulación y la definición de políticas para el sector debe tenerse en cuenta todos los contextos: el económico, el de las prácticas socioculturales de producción y consumo, y el tecnológico. Las políticas no

³⁸ Comisión Europea (1997); *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación*, Bruselas.

³⁹ Becerra, Martín (2003); *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*, Editorial Norma, Buenos Aires.

pueden solamente formular principios e ideales abstractos, sino que deben subsumirse en los contextos para superar el mero nivel declarativo.

En ese sentido, es necesario señalar que a medida que la industria de la comunicación se vuelve más integrada los diversos medios pueden fusionarse en una sola plataforma (máximo nivel convergente) pudiendo producir centralizaciones de poder y barreras de ingreso al mercado a través del funcionamiento de mecanismos monopólicos, a veces difíciles de descubrir incluso bajo reglamentaciones antimonopólicas existentes. Por ende, si la reglamentación y las políticas comunicacionales no avanzan en su aplicación, la convergencia puede derivar en concentraciones de tipo vertical, donde un actor controla parcial o completamente la producción, edición y comercialización de un mercado, o de tipo horizontal, con actores capaces de diversificar su misma actividad en diferentes mercados.

Si bien los procesos de digitalización y convergencia parecieran promover un aparente entorno favorable para el crecimiento y la diversificación de los actores del sector, debe notarse que en estas fases pueden consolidarse aún más las posiciones dominantes de los principales grupos multimediáticos aumentando su poder simbólico y económico, lo que deriva inevitablemente en mayores recursos que, al momento de redefinir las políticas públicas del sector, pueden ser volcados en favor de sus propios intereses.

Por todo esto es necesario señalar que la posibilidad de integración de servicios inicialmente divergentes (telefonía, audiovisual e internet) a través de una misma red plantea definitivamente nuevos horizontes, expectativas y desafíos que incluyen cuestiones no solo de soporte tecnológico, sino también de contenidos, estructuras, financiamiento y, fundamentalmente, de reglamentación.

En resumen, aquí se afirma que la convergencia, en tanto proceso histórico complejo, excede a los aspectos tecnológicos y, como lo hace el informe MacBride, este trabajo sostiene que la explosión tecnológica en la comunicación, que parece estar en un camino constantemente infinito, tiene una gran potencialidad y peligro a la vez⁴⁰. Su resultado depende de decisiones vitales, de dónde y quiénes las tomen y por eso es clave que el proceso decisorio se realice en forma participativa, con una conciencia plena de todos los efectos sociales que pueden producir las diferentes alternativas. En definitiva, la complejidad del proceso de convergencia plantea particulares exigencias y tensiones a la hora de elaborar definiciones legales y planificar las políticas del sector, pero de ninguna manera presenta obstáculos insuperables para hacer efectiva la práctica regulatoria.

⁴⁰ MacBride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (2009-2015)

En este capítulo se llevará adelante una descripción y análisis de la política pública comunicacional desarrollada e implementada por el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a partir del 2009, año en que la -hoy- ex Presidenta de la Nación presentó la propuesta de proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el teatro Argentino de La Plata.

Previamente se hará un breve recorrido histórico desde la implantación del Decreto Ley 22.285/80 hasta la fecha del anuncio de Cristina en el teatro platense que permita contextualizar el estado del sector audiovisual en materia de planificación de políticas destinadas a regularlo, buscando entender sintética y específicamente qué lugar ocupó la Participación Ciudadana en los procesos decisorios o en la producción de los mensajes durante todo ese tiempo y si efectivamente se produjo una ruptura en el paradigma comunicacional argentino, pasando de un modelo liberal, instalado en 1976 y perfeccionado durante casi tres décadas, a una concepción social del sistema audiovisual.

Por otro lado, se hará un análisis de los roles que jugaron, las alianzas que se formaron y las posiciones que mantuvieron en relación al nuevo escenario los tres actores clave en este periodo: el gobierno, la Coalición para una Radiodifusión Democrática -en representación de gran parte de las organizaciones sociales y la sociedad civil- y Clarín, principal grupo multimediático del sector audiovisual y marcado opositor del nuevo proyecto de Ley.

1. Una dictadura de 30 años: Decreto-Ley 22.285 e intentos fallidos por impulsar la Participación Ciudadana en ñ r a d i o d i a r g e n t i n a . n ò

El 24 de marzo de 1976 el autodenominado **Proceso de Reorganización Nacional** irrumpió en la historia Argentina tomando el poder y planteando la necesidad de fundar una nueva estructura de sociedad, tanto política como económicamente.

En el plano comunicacional, desde el golpe de Estado hasta la sanción del Decreto Ley 22.285 pasaron 4 años, sin embargo la política sobre el sector audiovisual empezó a delinearse desde los primeros días de gobierno.

En líneas generales la Junta Militar⁴¹ disolvió el Congreso, impuso la ley marcial y gobernó por decreto prohibiendo la actividad de todos los partidos políticos, organizaciones civiles y sindicales. Asimismo instauró un plan sistemático de violación de los derechos

⁴¹ La Junta Militar estaba compuesta por el general Jorge Rafael Videla, el almirante Emilio Eduardo Massera y el brigadier Orlando Ramón Agosti.

humanos que incluyó secuestros, torturas, desapariciones y apropiación de los niños de los prisioneros nacidos en cautiverio.

El terrorismo de estado necesitó apoyarse en una clara política de desinformación, censura y manipulación. Los medios debían cumplir un rol determinante, y lo cumplieron.

La política comunicacional tuvo como rasgos característicos la censura, la prohibición de obras, prescripción de autores y la desinformación mediante el ocultamiento, todo esto combinado con las prácticas del secuestro, asesinato de periodistas y cierre de diarios.

El mismo día de la asunción de la Junta se publicó el Comunicado N° 19 que establecía la represión con reclusión de hasta 10 años para todo aquel que por cualquier medio difundiera, divulgara o proclamara noticias, comunicados o imágenes con la finalidad de perturbar, perjudicar o desprestigiar la actividad de las fuerzas armadas, de seguridad o policiales. Así empezaba la política de comunicación del Proceso.

En marzo de 1980 el gobierno sancionó el Decreto Ley 22.285, reglamentado por el Decreto 286/81. Aunque parezca una obviedad, cabe recordar que el espíritu de la ley nunca fue participativo, algo que puede verse en sus lineamientos generales y particulares que, diseñados por el Poder Ejecutivo (asesorado por ARPA -Asociación de Radiodifusoras Argentinas- y ATA -Asociación de Teleradiodifusoras Argentinas-), expresaban rasgos autoritarios y centralistas.

De corte formalista, la política comunicacional militar nunca contempló como actor clave a la ciudadanía, que no tuvo ninguna posibilidad de participar en la construcción de las políticas del sector de radiodifusión al tiempo que su presencia se vio fuertemente limitada en los niveles restantes, desde la producción de mensajes hasta la toma de decisiones con muy reducidos espacios de acceso.

El primer nivel la participación fue restringido por el régimen de licencias en el cual se estableció que sólo podían ser licenciatarios de servicios de radiodifusión las personas físicas o jurídicas con fines de lucro, discriminando así a los diversos sectores sociales y negándoles la posibilidad de ser titulares de medios a todo tipo de sociedad no comercial, como los partidos políticos, sindicatos o las cooperativas.

En el segundo nivel, con un diseño institucional centralista y autoritario la participación ciudadana en los espacios de toma de decisión también quedó vetada por completo. El manejo de la comunicación se concentró en el Poder Ejecutivo. El Título IX⁴², referente a las autoridades, anuncia como organismos de aplicación al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER), la Secretaría de Información Pública (SIP) y la Secretaría de Comunicación (SECOM). En cuanto a la conformación del COMFER el artículo 96 dice:

⁴² Decreto Ley N° 22.285/80 de Radiodifusión.

“El Comité Federal de Radiodifusión será un organismo autárquico, con dependencia del Poder Ejecutivo Nacional. Su conducción será ejercida por un Directorio formado por UN (1) presidente y SEIS (6) vocales designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del organismo que representan; durarán TRES (3) años en sus funciones y podrán ser nombrados nuevamente por otros períodos iguales.

Los miembros de su Directorio representarán a los siguientes organismos: Comandos en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, Secretaría de Información Pública, Secretaría de Estado de Comunicaciones y Asociaciones de Licenciarios, UNO (1) correspondiente a radio y el otro a televisión.

Como órgano asesor del Directorio actuará una Comisión formada por representantes de todos los Ministerios del Gobierno Nacional y de la Secretaría de Inteligencia de Estado”.⁴³

Con nula presencia de la participación ciudadana en los dos niveles más bajos, no podía esperarse algo muy distinto respecto del tercer nivel, el de la participación en la planificación de políticas públicas del sector. El Estado nunca tuvo en cuenta la posibilidad de incorporar otros actores para delinear la política comunicacional ya que la participación y la democratización de los medios no era el objetivo de la Dictadura Militar.

Por otro lado, el Decreto Ley 22.285 sentaba las bases para implementar un Plan Nacional de Radiodifusión (PLANARA) que, aprobado por el Decreto 462/81, buscaba ordenar el espectro radioeléctrico, establecer las frecuencias disponibles y luego llamar a concurso para adjudicar nuevas licencias. Así, se intentó desarrollar el sistema de radiodifusión mediante la privatización del espacio disponible. Este plan, dividido en tres etapas (la primera entre 1981/84, la segunda 1984/89 y la tercera 1989/94), diseñaba un escenario que posibilitaba la participación de nuevos actores, pero siempre bajo la órbita del Estado.

El PLANARA se dio de baja durante el gobierno de Alfonsín, pero la dictadura logró marcar el terreno comunicacional a través del Decreto-Ley 2285 que reguló los medios hasta 2009. Durante este periodo los gobiernos democráticos fortalecieron, mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, la esencia misma de la norma volviéndola monopólica y aún más exclusiva, excluyente y anti participativa.

Los de la Junta Militar fueron años en los que no se respetaron el derecho a la información, a la libertad de expresión y a la comunicación, entre tantos otros vulnerados. Años donde se produjeron ciertas peligrosas relaciones entre los medios y la dictadura que condicionaron la política del sector comunicacional argentino por casi 30 años.⁴⁴

⁴³ Decreto Ley N° 22.285/80 de Radiodifusión.

⁴⁴ Mastrini, Guillermo (2009); *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

El 10 de diciembre de 1983 se produjo un hito en la historia del país: la recuperación de la democracia. Ricardo **Alfonsín** logró el triunfo con el apoyo de su partido, la Unión Cívica Radical, y un electorado de variado origen. Todavía vulnerable ante el poder manifiesto de las Fuerzas Armadas, pero con un gran apoyo popular, el gobierno radical implementó su política económica a través del Plan Austral⁴⁵ y sancionó las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, que establecieron la impunidad de los delitos de lesa humanidad cometidos por los militares en el marco del proceso de reorganización nacional del estado.

En cuanto a las políticas de comunicación, ni bien asumido el poder, Alfonsín intervino el COMFER y nombró un delegado normalizador. Además, mediante el Decreto N° 1.154/84, suspendió la aplicación del PLANARA, lo que significó el cierre de todos los caminos legales para que un ciudadano pueda acceder a una licencia de radiodifusión.

Transcurridos los primeros años de gobierno la Secretaría de Información Pública (SIP) se encargó de llevar adelante las políticas de comunicación y diseñó un anteproyecto de ley en el que proponía tres alternativas para administrar los canales de Buenos Aires: crear un ente público gubernamental para administrar los tres canales, crear un ente gubernamental para administrar ATC y un ente no gubernamental para los canales 11 y 13 o crear un ente gubernamental para administrar ATC, un ente no gubernamental para el canal 11 y privatizar el canal 13. El anteproyecto, además, tenía rasgos democratizadores, ya que proponía la creación del Instituto de Investigación y Promoción Audiovisual con la función de otorgar créditos para la producción de contenidos de interés general y cultural. Además, promovía la creación del Defensor del Público para canalizar los reclamos y sugerencias referidas a la calidad de los servicios audiovisuales presentadas por los ciudadanos y permitía que toda persona física o jurídica, pública o privada, con o sin fin de lucro, pudiera ser radiodifusor. Estos puntos fueron centrales para pensar la posibilidad de una radiodifusión verdaderamente democrática y participativa.

El anteproyecto, realizado por la SIP, fue enviado en 1986 al Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE).⁴⁶ El Consejo tuvo como función crear un espacio plural que fuera capaz de sostener el proceso democrático, en los primeros años luego de la caída de la dictadura en 1983. Entre los temas que concentraron la atención del

⁴⁵ El Plan Austral establecía: "a) El congelamiento conjunto de precios, salarios, tarifas, tipos de cambio. b) La creación de nuevo signo monetario, el Austral, equivalente a mil unidades de la denominación hasta entonces vigente, y la aplicación de una escala de conversión predeterminada. c) El compromiso de no emisión para financiar el déficit fiscal, el cual debería cubrirse con nuevos tributos." Sergio Com en Mastrini, Guillermo (2009); *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁴⁶ El Consejo para la Consolidación de la Democracia estuvo integrado por figuras notables del ámbito cultural, intelectual y político argentino. Sus miembros fueron Oscar Albrieu (justicialista), José Antonio Allende (demócrata cristiano), Ismael Amit (Movimiento Federalista Pampeano), Leopoldo Bravo (bloquismo), Genaro Carrió (constitucionalista), Raúl Dellepiane (socialista), Guillermo Estévez Boero (socialista), René Favaloro (cardiólogo), Ricardo Flouret (militar), Enrique Nosiglia (radical), Julio H. G. Olivera (economista), Emma Pérez Ferreira (físico-matemática), Oscar Puiggrós, Ángel F. Robledo (justicialista) Fernando Storni (sacerdote católico), Jorge A. Talana (justicialista), Alfredo Vítolo (desarrollista), María Elena Walsh (artista) y Emilio Weinschelbaum (derechos humanos). El Consejo fue coordinado por el iusfilósofo Carlos Santiago Nino, quien contaba con un equipo de colaboradores y asesores jóvenes, que incluía a Gabriel Bouzat, Daniel Sabsay, Marcelo Alegre, Marcela Rodríguez, Roberto Gargarella, Miguel Angel De Dios, Marcela Gianzone, Jorge Mayer, Javier Sarán, etc. Entre los asesores de los miembros del Consejo se encontraban Julio Lotes, Alberto José Robles, Marta Ferreyra, entre otros.

Consejo se encontraban la reforma constitucional, el traslado de la capital de la Nación, una nueva ley de radiodifusión y el Mercosur.

Sin embargo, como bien señala Sergio Com⁴⁷ es interesante destacar que desde 1983 se configuraron en el gobierno dos grandes tendencias respecto de las políticas audiovisuales, una privatista, centralista y comercial, liderada por el delegado normalizador del COMFER y la otra, con base en la SIP que pretendía impulsar un régimen con mayor participación estatal, de organizaciones intermedia y una autoridad de aplicación descentralizada.

A fines de 1987 salió a la luz el proyecto del COCODE, trascendental texto que marcó, aunque haya tenido una vida fugaz, la historia de la planificación audiovisual argentina ya que si bien muchos conceptos estaban incluidos en la propuesta de la SIP, la presencia y el aval por parte de este organismo pluripartidario y multisectorial demuestran la esencia participativa e inclusiva del proyecto, que presentaba estas características principales:

“Se establece el derecho a la información como complemento de la libertad de expresión. Se propone una autoridad de aplicación con un cuerpo colegiado asesorada por una junta que incluye a una cantidad importante de sectores sociales. Juntas regionales como autoridad de aplicación local. Descentralización en el otorgamiento de frecuencias. Creación de un sistema audiovisual gubernamental y otro estatal. Posibilidad para que cualquier persona jurídica pueda acceder a medios audiovisuales, permitiendo iguales tiempos de publicidad a aquellos que pertenecen a sociedades comerciales como a las que no tienen fines de lucro. Creación de un instituto de investigación y promoción audiovisual. Se crea la figura del defensor público. Se establece limitación a los medios gráficos (sólo pueden tener el 33% de los votos y del capital de los medios audiovisuales en la misma área de cobertura principal de la publicación gráfica). Se permiten las redes que no abarquen más de 5 emisoras, pero las emisoras comprometidas no pueden cubrir más de un 30% de su emisión diaria con material de esa procedencia. Se establecen porcentajes obligatorios de producción: 15% los dos primeros años y 25% los subsiguientes. Se permite que las emisoras no autorizadas al momento de sancionada la ley puedan pedir su regulación a la autoridad de aplicación.”⁴⁸

El anteproyecto fue enviado al Congreso para debatirse pero sufrió modificaciones clave que significaron un claro apoyo a los intereses de los grandes grupos del sector y un fomento a la actividad privada: se eliminó el canal público no gubernamental y las juntas asesoras y regionales, se aumentó el tiempo de la publicidad para los privados y se redujo

⁴⁷ Mastrini, Guillermo (2009); *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁴⁸ Consejo para Consolidación de la Democracia (1988), *Ley de Radiodifusión. Proyecto y Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba.

para los estatales, las emisoras administradas por asociaciones, fundaciones o cooperativas, y se permitió el funcionamiento de cadenas de hasta 8 horas. Finalmente, el proyecto no fue tratado y perdió su estado parlamentario. La recuperación de la participación, mediante el voto en el sistema de representación política, como un elemento clave para la democracia no se trasladó a otras áreas, y el sector comunicacional no fue la excepción.

El 14 de mayo de 1989 **Carlos Saúl Menem** gana las elecciones presidenciales con más del 47% de los votos y asume el gobierno en julio de ese mismo año, 5 meses antes de lo previsto debido a una crisis económica e institucional significativa. El gobierno radical no pudo lograr la aprobación de una nueva ley de radiodifusión con participación ciudadana.

Durante el primer gobierno de Menem cabe destacar que el único intento de participación ciudadana que existió fue el que se plasmó en el proyecto Radio y Televisión Argentina (RTA) impulsado por el Secretario de Prensa y Difusión Jorge Rachid, que contó con el apoyo de diferentes entes, asociaciones, gremios y personalidades de la cultura, entre los que se encontraban en un primer período: Directores Argentinos Cinematográficos; Sociedad Argentina de Locutores (SAL); Sindicato Argentino de la Industria Cinematográfica (SICA); Asociación Argentina de Actores (AAA); Cámara de la Industria Cinematográfica; Sindicato Argentino de Televisión (SAT); Asociación de Productores Cinematográficos, Sindicato Argentino de Músicos (SADEM), y personalidades como Leonardo Favio y Fernando "Pino" Solanas.

Este proyecto concebía la articulación o la integración del funcionamiento de ATC, la agencia estatal Télam y el conjunto de Radio Nacional para descentralizar las formas de decisiones sobre los contenidos a difundir y romper con el clásico esquema comunicacional radial centrado en Bs. As. Se pretendía crear centros regionales de producción y distribución de material informativo y de interés general, conectado con las centrales de Bs. As. El Proyecto RTA se congeló cuando Rachid fue desplazado.⁴⁹

La privatización de los canales 11 y 13 de la Ciudad de Buenos Aires fue emblemática como punta de lanza del desguace estatal. Sin embargo, previo a este proceso que profundizó la obtención de cuasi rentas de privilegio para sectores oligopólicos y dominantes se llevó adelante un pacto de coadministración⁵⁰ de los canales entre el Estado y los gremios, una situación histórica en términos participativos que demostró, contra lo pensado/planeado, que el *"Estado junto a los trabajadores pueden dirigir el destino de una empresa, sanear finanzas y hacer una gestión transparente"*.⁵¹

⁴⁹ Baranchuk, Mariana (2009); "Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista" en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

La gestión conjunta de los canales entre Estado, a través de funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, y los sindicatos, mediante delegados de la Comisión Intersindical conformada por representantes de los cuatro gremios mayoritarios, resultó en una novedosa experiencia de gestión participativa alcanzando el nivel de la toma de decisiones. Los canales lograron la autofinanciación y la coadministración en términos económicos fue un éxito, sin embargo no hubo ningún tipo de modificación en las políticas de contenidos y, como bien señala Baranchuk⁵², una administración prolija debía apoyarse también en el eje de la programación. Este dilema produjo una importante contradicción:

“Por primera y única vez, los trabajadores argentinos tuvieron la posibilidad de definir políticas de contenidos. Sin embargo, al no haber sido tocada la estructura de financiamiento, esta posibilidad se vio cercenada. Si el medio se sustenta a través de la publicidad la programación estará planeada en torno a lograr una recaudación importante. El canal dependía de la pauta publicitaria, y por ende los sueldos y la estabilidad laboral también. Para los trabajadores y sus representantes primó la supervivencia por sobre los deseos de llevar adelante transformaciones en las lógicas de programación.”⁵³

Sin embargo el primer gobierno de Menem llevó adelante una política de privatización enmarcada en la Reforma del Estado (Ley 23.696). Para llevar adelante estas profundas transformaciones el gobierno necesitó inicialmente de una opinión pública dócil (lo que obligaba indispensablemente a aumentar los lazos de complicidad con las empresas de medios) y una Corte Suprema afín que convalide ciertas decisiones en términos legales.

En septiembre, el Presidente Menem firmó el Decreto N° 830/89 llamando a licitación para privatizar los canales 11 y 13 y, en menos de tres meses, se concedió las licencias de las estaciones LS84 TV Canal 11 a Televisión Federal SA (Telefé) y LS85 Canal 13 a Arte Radiotelevisivo Argentino SA (Artear).

Los trabajadores aspiraron a que en los pliegos figurara como cláusula un porcentaje de propiedad participativa y se explicitase la representación de los trabajadores en los cuerpos directivos de las emisoras. No lo lograron. Definitivamente, la privatización no tenía como uno de sus objetivos generar nuevos espacios de representación fomentando la participación.

La Ley 23.696 de Reforma del Estado o “Ley Dromi”⁵⁴ que, en el plano comunicacional, flexibilizó puntos estratégicos del Decreto Ley 22.285 que, hasta el momento, impedían la constitución legal de conglomerados en forma de multimedios⁵⁵:

⁵² Baranchuk, Mariana (2009); “Canales 11 y 13: la primera privatización de la década menemista” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Roberto José Dromi fue quien, en el marco del proceso de privatización impulsado por Menem, diseñó, desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos la primera etapa del proceso de privatizaciones y originó la Ley 23.696 de Reforma del Estado.

- Se eliminó la restricción del art. 43 inc. c) que imponía un límite de 3 licencias de TV o radio a una misma persona, física o jurídica, en distintas áreas de cobertura
- Se eliminó la restricción del art. 45 inc. e) que establecía que no podía presentarse al concurso de una nueva licencia un propietario o socio de diferentes sociedades de radiodifusión
- Se eliminó la restricción del art. 45 inc. e) que no permitía la presentación al concurso de una persona física o jurídica vinculada a empresas periodísticas (medios gráficos).
- Se eliminó la disposición del art. 46 inc. a) que establecía que el objeto social de la licenciataria sería exclusivamente la prestación y explotación del servicio de radiodifusión (se permite así que participen como licenciatarios empresas o personas con otras actividades económicas).
- Se eliminó la disposición del artículo 46 inc. c) que establecía que los socios de las licenciatarias serían personas físicas y no excederían el número de veinte (se permite así la constitución de una sociedad integrada por otras sociedades)

Estas modificaciones a la normativa produjeron serios cambios en la estructura del sistema de medios que tendió hacia una lógica híper comercial y fuertemente concentrada, elevando las barreras de entradas al mercado en detrimento de la participación ciudadana en todos los niveles posibles.

Así, en pleno auge del modelo neoliberal, a mediados de la década del 90 empezó una etapa de grandes inversiones extranjeras en el mercado audiovisual local. Los medios de comunicación nacionales avanzaron en la conformación de alianzas, ventas o fusiones con operadores, bancos o fondos financieros con el objetivo de afrontar significativas innovaciones en el tendido de red de fibra óptica y en equipos de transmisión y comunicación.

Estas operaciones pudieron blanquearse a partir de la sanción de la Ley 24.124/92 que ratificaba los Tratados de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado con los Estados Unidos pese a no ser compatibles con el Decreto Ley 22.285, que no permitía la participación de capital extranjero en empresas de servicios de radiodifusión. Sin embargo, para formalizar estas relaciones bilaterales no fue necesario modificar el Decreto de la Dictadura ya que en 1994, con la Reforma de la Constitución Nacional⁵⁶, el ingreso de estos capitales fue resuelto rápidamente ya que las leyes ratificadoras de tratados internacionales adquirieron jerarquía constitucional superior sobre las leyes ordinarias. De

⁵⁵ Rossi, Diego (2009); "La radiodifusión entre 1990-1995: exacerbación del modelo privado-comercial" en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁵⁶ Reforma constitucional conocida como "Pacto de Olivos" en la que dos fuerzas políticas con mayor representatividad (Partido Justicialista y Unión Cívica Radical) acordaron modificar la Constitución Nacional.

esta manera se dio el marco legal para que las inversiones extranjeras puedan ingresar al mercado argentino de la radiodifusión.

A fines del segundo mandato se dictó el Decreto 1.005/99 que funcionó como un instrumento para formalizar lo que hasta el momento venía ocurriendo sin amparo legal: un alto grado de concentración de la propiedad empresarial en un mercado audiovisual oligopólico. Estas fueron algunas de las modificaciones que introdujo el Decreto profundizando el carácter anti participativo de la política comunicacional menemista⁵⁷:

- Ingreso de capitales extranjeros: se autorizaron para los capitales provenientes de países con Tratados de Reciprocidad firmados con Argentina, eliminando así el requisito de diez años de residencia para socios foráneos
- Concentración y economía de escala: se amplió el número de licencias para un mismo operador de 4 a 24 en el país, permitiendo la concentración en pocas empresas y se autorizó a la transmisión en cadena permitiendo programar un solo producto para todo el país al mismo tiempo. Así, se limitó severamente la participación en el primer nivel al no incentivar la producción local y no facilitar el ingreso de nuevos actores al mercado.
- Financiamiento: se permitió ampliar la pauta publicitaria y se redujo la pauta oficial; se eliminó la restricción publicitaria horaria de 12 y 14 minutos para TV y radio respectivamente, autorizando su distribución en bloques de programación de tres a seis horas. Así se facilitó el manejo del *prime time*.
- Introducción de una dinámica de oferta y demanda: se autorizó la transferencia de licencias facilitando la compra-venta de medios y dificultando el seguimiento de los licenciatarios y su compromiso con el servicio.

En síntesis, durante la década del 90 la democratización de las comunicaciones no estuvo nunca en la agenda del gobierno desde una perspectiva social y la participación ciudadana se vio fuertemente limitada por una política comunicacional que se abocó a impulsar y favorecer las condiciones para la concentración económica de las grandes empresas de radiodifusión.

El 10 de diciembre de 1999 el gobierno de la **Alianza** llega al poder con **Fernando de la Rúa** como presidente. En materia de radiodifusión comenzó un proceso de control del sistema de medios a través de distintos mecanismos: ordenamiento del espectro, persecución de la ilegalidad y fiscalización de contenidos.

Intentó construir una imagen transparente y austera del COMFER, principal organismo encargado de la implementación de políticas para el sector, que elaboró un

⁵⁷ Albornoz, Luis y Hernández, Pablo (2009); "La radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999" en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

nuevo proyecto de ley de radiodifusión condenado a no ser ley desde su misma aparición. Si bien el Comité Federal logró transparentar su accionar, no se lo democratizó ni federalizó ya que siguió siendo el ejecutor de las decisiones gubernamentales limitando así la participación en el proceso de toma de decisiones y adoptando finalmente las posiciones del PEN. Pese a esto hay que mencionar que brindó su apoyo para promover la participación en la producción de los mensajes en la dimensión social de la radiodifusión (radios universitarias, en cárceles y en zona de frontera) pero limitado a un papel subsidiario y por eso, insuficiente.

A principios del año 2000 se anunció la elaboración de un proyecto de ley de radiodifusión que el PEN enviaría al Congreso luego de debatirlo en una serie de audiencias públicas. Este proyecto no cuestionaba los cambios de la década menemista sino que por el contrario les otorgaba fuerza de ley. Los grandes multimedios no hubieran visto afectados sus intereses ya que el proyecto conservaba la transferibilidad y multiplicidad de licencias; permitía la constitución de redes permanentes y transitorias; y si bien le levantaba la prohibición a los privados no comerciales para ser sujetos de radiodifusión, no excluía a las cooperativas de servicios públicos.

A través del lobby, los verdaderos reguladores del sector comunicacional fueron los grupos poderosos encabezados por Telefónica y Clarín, que obtuvieron beneficios y frenaron todo intento por cuestionar su posición dominante en el área.

En síntesis, la política comunicacional del gobierno de Fernando De la Rúa no promovió la participación en ninguno de sus tres niveles ya que primaron las decisiones unilaterales sin debate de ideas ni consensos y por ende, sin legitimidad. Por lo tanto *“no se democratizaron las comunicaciones ni se intentó hacerlo”*⁵⁸.

En los primeros días del 2002, y luego de una de las crisis más duras de la historia argentina, **Eduardo Duhalde** asume como presidente de la Nación. Las primeras medidas para el sector de la comunicación fueron anti participativas: se intervino el COMFER, removiendo sin justificación a 20 de sus directores elegidos por concurso y se nombró de *“forma autoritaria e ilegal a nuevos directores “a dedo”*⁵⁹, además se restringió el ingreso de nuevos operadores al negocio de la tv por cable.

Sin embargo, a seis días de dejar el gobierno, Duhalde firmó el decreto 1.214/03 sustituyendo el art. 11 del Decreto-Ley 22.285 que establecía que las provincias y municipalidades podían prestar servicio de radiodifusión (AM o FM) únicamente donde no lo hicieran los privados. La modificación que introduce el DNU 1.214/03 le permite al Estado

⁵⁸ García Leiva, María Trinidad (2009); “Fin de milenio: Concentración, continuidad y control. Una mirada sobre las políticas de radiodifusión del gobierno de Fernando De la Rúa” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁵⁹ Baladrón, Mariela (2009); “La radiodifusión argentina después de la crisis de 2001: La política de comunicación del gobierno de transición de Eduardo Duhalde” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

reservarse la posibilidad de que cada provincia tenga un canal de TV abierta y una radio AM y cada municipalidad una licencia de FM sin importar si otros prestadores ofrecen ese servicio en la misma área de cobertura. Además se permite la venta de espacios publicitarios para el sostenimiento de los medios. Esta medida eliminó el rol subsidiario del Estado respecto al sector privado y amplió los niveles de participación en la producción de los mensajes.

La debilidad institucional delineó la política comunicacional de Duhalde, apoyando un mapa concentrado de medios y *“dejando de lado objetivos tales como la democratización de la comunicación, el pluralismo y la participación ciudadana”*⁶⁰.

En mayo de 2003, tras adelantarse seis meses las elecciones y con un ballottage no efectuado, asume como presidente de la República Argentina el gobernador santacruceño, líder del Frente para la Victoria, **Néstor Kirchner**. Hasta 2007, la política en materia audiovisual tendrá cuatro grandes hitos y todos afectan, de diversa manera, a la participación y la democratización de las comunicaciones.

La primera medida relevante sobre la regulación del sector es la Ley 25.750/03 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, popularmente conocida como *Ley Clarín*, que *“evitó legalmente que los grandes multimedios endeudados en dólares fueran absorbidos por sus acreedores externos”*⁶¹, estableciendo un tope del 30 por ciento a la propiedad extranjera en medios nacionales de comunicación y eliminando, para las empresas de este sector, el mecanismo de *cram down* previsto en la Ley de Quiebras. Así, desde el Estado se auxilió a las empresas endeudadas y *“se legitima legalmente la participación extranjera en medios de comunicación, algo que hasta entonces estaba prohibido”*⁶².

Dos años más tarde, en 2005, Kirchner firmó el Decreto 527/05 que establecía la suspensión del cómputo de los plazos de las licencias de todos los servicios de radiodifusión del país por un lapso de diez años. Esta fue una de las medidas más trascendentes de la administración kirchnerista que, *“lejos de contribuir al fortalecimiento de un sistema comunicacional democrático, coadyuva con el robustecimiento de la concentración económica en el sector de los medios de comunicación en Argentina”*⁶³. En ese sentido, la Dirección de la Carrera de Ciencias de Comunicación de la Universidad de Buenos Aires sostuvo que *“Una vez más, la política de comunicación se resuelve por decreto y sin discusión pública”*⁶⁴.

⁶⁰ Baladrón, Mariela (2009); “La radiodifusión argentina después de la crisis de 2001: La política de comunicación del gobierno de transición de Eduardo Duhalde” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁶¹ Califano, Bernardette (2009); “Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el gobierno de Néstor Kirchner” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Puede consultarse en <http://comunicacion.fsoc.uba.ar/decldecreto.htm>

La tercera medida significativa de este gobierno fue la promulgación de la Ley 26.053/05 que modificó el art. 45 del Decreto Ley 22.285 permitiendo que toda persona física o jurídica pueda acceder a la titularidad de una licencia, posea o no fin de lucro. Hasta entonces sólo se adjudicaban a una persona física o sociedad que tuviese una finalidad comercial pero la modificación estableció que *“las licencias se adjudicarán a una persona física o jurídica regularmente constituida en el país”*. De esta manera el gobierno de Kirchner ampliaba el primer estamento de la participación terminando con la necesidad de poseer fin de lucro para acceder a una licencia pero deja afuera las empresas prestadoras de servicios públicos, únicas entidades con capacidad económica para competir contra los grandes grupos privados.

La cuarta medida y quizá la más polémica de todas, es el último favor del primer gobierno de Kirchner al Grupo Clarín. En diciembre de 2007, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia aprobó el dictamen 637 autorizando al Secretario de Comercio Interior a aprobar la compra, por parte de Multicanal, de Cablevisión, principal competidora en el negocio de la tv por cable e internet.

Por último, y en relación a la participación en los servicios de comunicación audiovisual deben señalarse dos medidas más. Por un lado, la creación del canal Encuentro, señal destinada a servir como complemento a la educación escolar, y la incorporación de Argentina en la Nueva Televisión del Sur (TELESUR), una emisora de noticias que promueve la integración política y cultural de los países de América Latina. Por otro lado, la manipulación de la pauta oficial en términos de premios y castigos *“generando presiones indirectas para silenciar temas críticos y obstruir la independencia periodística”*⁶⁵.

Si bien durante el primer gobierno del FPV se destacan algunos avances potencialmente democratizadores (permiso para que los sin fin de lucro accedan a licencias y lanzamiento de Encuentro) la política comunicacional de Kirchner, lejos de promover y defender los derechos de los ciudadanos a la comunicación, preservó y protegió los intereses de los grupos multimedia concentrados, *“incidiendo negativamente en los indicadores de la democracia de las comunicaciones”*.⁶⁶

En resumen, desde 1980 hasta 2007 se destaca un histórico legado de ausencia de políticas públicas claras, globales, coherentes y sostenidas en el tiempo para el sector comunicacional beneficiando a los actores más poderosos que, aprovechando los diversos posicionamientos del Estado a lo largo de los años, fueron construyendo, por fuera de la ley, un marco regulatorio afín a sus intereses.

La política comunicacional descrita limita la libertad de expresión a la libertad de empresa impidiendo que se genere una circulación de producciones simbólicas diversas y

⁶⁵ Califano, Bernardette (2009); “Comunicación se escribe con K. La radiodifusión bajo el gobierno de Néstor Kirchner” en *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires.

⁶⁶ *Ibidem*.

plurales, con mecanismos de participación de la población en la toma de decisiones y en la definición de las directrices generales del sector.

2. La Participación Ciudadana en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina (2009-2015)

En los siguientes puntos se analizarán los tres niveles de Participación propuestos por UNESCO que promueven la democratización de las comunicaciones, en el debate, sanción, promulgación e implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

2.1 Participación Ciudadana en la formulación de Políticas de Comunicación y el rol de la Coalición por una Radiodifusión Democrática en el surgimiento de la primera Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En el año 2004 se conformó la Coalición por una Radiodifusión Democrática. Una organización que luchó por una Ley de Radiodifusión que derogara al Decreto Ley 22.285/80 de la dictadura. La Coalición se constituyó como un espacio abierto y plural conformado por más de trescientas organizaciones de la sociedad civil; todos los organismos de Derechos Humanos; trabajadores de la comunicación de la CGT y la CTA; Universidades Nacionales y sus medios de comunicación; los integrantes de organizaciones sociales; las radios comunitarias y cooperativas; y las pymes de la radio y la televisión.

Elaboró y comunicó en ese año los denominados 21 puntos para una radiodifusión democrática. Un punto por cada año desde la recuperación de la Democracia señalando así la deuda con la existencia de una nueva norma que regulara el ejercicio de la comunicación en Argentina.

Los fundamentos de estos principios elaborados son:

Ratificando que los derechos humanos son la piedra fundamental de la vida en democracia.

Convencidos de que los procesos de consolidación de democracia y justicia en nuestro continente son plenamente dependientes del ejercicio del derecho a la información de modo universal.

Convencidos de que la libertad de expresarse, opinar e informarse es fundamental para el desarrollo de los pueblos, y para mantener vivas sus culturas y diversidades, a las que se debe respetar para alcanzar una plena convivencia entre las naciones americanas.

Convencidos de que cuando no hay democracia, junto con el derecho a la vida y a la libertad física se atenta siempre contra la posibilidad de expresión e información de las mayorías.

Convencidos de que sólo el pluralismo garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales en el estado de derecho.

Considerando que en diversas declaraciones los sectores representativos de la vida democrática de nuestro continente han afirmado el valor de la pluralidad.

Considerando que en la Declaración y Plan de Acción de Santiago de UNESCO (1992) se han reivindicado el rol y la importancia de los medios comunitarios en la construcción de la ciudadanía.

Inspirados en la importancia para nuestro continente de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión e información.

Reconociendo el alcance universal en materia de sujetos, medios y mensajes con que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el artículo 13 de la Convención.

Reconociendo la importancia que alcanza la Declaración de Principios de Libertad de Expresión de la CIDH, al fijar estándares de interpretación del artículo 13 de la CADH.

Reconociendo los valores asentados por la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA desde su instalación, en la búsqueda de ampliar los sectores amparados por su intervención.

Reconociendo la importancia del capítulo referido a las radios comunitarias del Informe 2002 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Recordando que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que todos estos acuerdos representan el marco legal y político al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

Recordando los dichos de la Declaración de los tres relatores de Libertad de Expresión (de la OEA, de la ONU y el Representante de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación (OSCE)) realizada en Noviembre de 2001, titulada "Desafíos a la Libertad de Expresión en el Nuevo Siglo" se expide sobre el punto diciendo: Radiodifusión: La promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión.

Enfatizando que el Relator de Libertad de Expresión de la OEA señala que "la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presentan como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. (y que) En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades.

Recordando que también dice el Informe 2002 que " Dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan

las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas, o incautación arbitraria de equipos."

Enfatizando que las normas técnicas aplicables a la radiodifusión deben facilitar y no obstaculizar la libre circulación de informaciones, de obras radiofónicas y audiovisuales y opiniones de conformidad al art. 13. 3 de la Convención Americana.

Considerando que la Relatoría entiende que los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos, en virtud del Principio 12 de la Declaración de Principios de Libertad de Expresión.

A continuación se analizan los 21 puntos para una radiodifusión democrática y la forma en la que estos abarcaron los diversos estamentos de la participación, fundamento de la democratización para el sector de las comunicaciones:

En relación al nivel de la participación en la producción de los mensajes, estos 21 puntos entendían que: (1) es un derecho humano de toda persona la posibilidad de difundir información, opinión o ideas sin censura previa a través de los medios; (3) la ley debe impedir cualquier forma de presión sobre los prestadores en función de sus opiniones o línea editorial prohibiendo la asignación arbitraria o discriminatoria de publicidad oficial; (5) el objeto primordial de la reglamentación debe ser la promoción de la diversidad y el pluralismo que implique igualdad de oportunidades para la participación de todos los sectores de la sociedad a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión; (4) las licencias no deben transferirse, venderse ni subastarse siendo administradas por el Estado y adjudicadas por períodos determinados a quienes ofrezcan un mejor servicio; (6) deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación mediante normas antimonopólicas ya que los oligopolios y monopolios conspiran contra la democracia; (10) no pueden ser titulares de licencias quienes ocupen cargos electivos oficiales o sean funcionarios públicos; (15) la explotación de un servicio es indelegable; (11) los prestadores pueden ser públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro permitiendo que todos contraten publicidad en igualdad de condiciones; (13) hay que reservar al menos el 33% de frecuencias para entidades sin fines de lucro; (8) hay que establecer regulaciones que promuevan el pluralismo, respetando los derechos intelectuales de los artistas y trabajadores de la comunicación; (14) hay que garantizar la difusión de contenidos de producción local, nacional y propia reglamentando la inversión en producción nacional; (16) las repetidoras y cadenas deben ser una excepción a la regla de modo tal de priorizar el pluralismo y la producción propia y local; (18) las grillas de programación deben incluir el canal de TV de aire de la localidad correspondiente, el canal público nacional y un canal con producción informativa local y propia; (12) los medios estatales deben ser públicos, *no gubernamentales*, y garantizar, para todas las regiones del

país, la recepción gratuita de la TV pública nacional, una frecuencia de radio y una de TV para las provincias y una de FM para los municipios. Las universidades públicas nacionales deben tener acceso a una frecuencia de radio.⁶⁷

En cuanto al nivel de la participación en la toma de decisiones, los primeros 21 puntos de la Coalición señalaban que: (4) la renovación de las licencias debe estar sujeta a audiencias públicas vinculantes en las zonas donde se licencia un servicio; (19) la autoridad de aplicación debe respetar en su constitución el sistema federal y estar integrada por organizaciones de la sociedad civil no licenciatarias y por representantes de las entidades representativas de los trabajadores de los medios y de las artes audiovisuales; (20) debe crearse la figura de la "Defensoría del público", con delegaciones en las provincias, que recibirán y canalizarán las inquietudes de los habitantes de la Nación.

La incorporación de la Coalición RD como parte activa al nivel de la planificación y formulación de políticas comunicacionales representa un hito para la historia argentina; especialmente en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, ya que el contexto que se configura será determinante a la hora de articular la democratización de las comunicaciones, la participación ciudadana y un nuevo marco normativo en la comunicación audiovisual argentina.

El 10 de diciembre de 2007 Cristina Fernández de Kirchner asume como Presidente de la Nación Argentina y en menos de tres meses de gestión (marzo 2008) el Ministro de Economía, Martín Lousteau, dicta la Resolución 125⁶⁸ detonando un conflicto político que daría inicio al enfrentamiento del gobierno con el poder económico concentrado, principalmente el sector agropecuario; y del cual el Grupo Clarín se "aprovechó" para marcar un antes y un después en el escenario comunicacional argentino, incluyendo la sanción de una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.⁶⁹

⁶⁷ Coalición por una Radiodifusión Democrática. 21 Puntos básicos por el Derecho a la Comunicación. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/especiales/documentos/2012/11/509435587ec92.pdf>

⁶⁸ La Resolución 125 definía criterios para la retención de divisas generadas por las exportaciones de cereales y oleaginosas, en especial soja. La medida resolvía aumentar gradualmente estas retenciones en función del aumento de precio de estos productos en el mercado internacional. La reacción del sector agropecuario provocó un "lock out" con corte de rutas en todo el país durante tres meses, finalmente resuelto en el Senado con el voto "no positivo" a la Resolución por parte del Vicepresidente, Julio Cobos.

⁶⁹ Durante el primer semestre de gestión no se promulgo ningún tipo de normativa que afecte los intereses del grupo, sin embargo la relación entre el Grupo Clarín y el matrimonio Kirchner ya no era la misma. El fin de semana siguiente a la asunción de Cristina Fernández los columnistas de Clarín comenzaron a presionar y a tratar de marcar la agenda de gobierno. Estos señalaban en sus editoriales los problemas serios que permanecían irresueltos: la crisis energética, el creciente proceso inflacionario, la manipulación en las mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el acercamiento con Hugo Chávez y los escándalos de corrupción que salpicaban al gobierno.

A su vez, de acuerdo a una nota publicada por el diario Perfil se plantea que uno de los desencadenantes de la ruptura fue la negativa por parte del Grupo Clarín a vender un porcentaje de su paquete accionario a Rudy Ulloa Igor, mano derecha de Néstor Kirchner.

En octubre de 2007, al poco tiempo de lograr la fusión de Cablevisión y Multicanal, el Grupo Clarín salió a la bolsa a vender el 20% de sus acciones. En los primeros días de la presidencia de Cristina, ya con el grupo cotizando en bolsa, Magnetto salió a la compra de Telecom. La empresa Telecom había estado en manos de italianos y franceses hasta 2003, ese año France Telecom decidió abandonar el país y vendió el 48% de las acciones de la compañía al Grupo Wertheim, por 165 millones de dólares. En esa misma operación, el grupo italiano, dueño del 52% restante, pagó al grupo 60 millones de dólares por el derecho a comprar sus acciones después de diciembre de 2008. Sin embargo, cuando los italianos quisieron hacer uso de ese derecho los Wertheim no tenían intenciones de vender. Por otro lado, la competencia de Telecom, Telefónica, perteneciente a Telefónica de España, en mayo de 2007 había comprado el 42% de la empresa italiana Telco, que controlaba el 12% de Telecom Italia.

En este contexto, ingresa en la agenda política la necesidad de contar con una ley de servicios comunicacionales de la democracia para lo que se designa al Lic. Mariotto como interventor del COMFER asignándole la tarea de coordinar la elaboración de la propuesta de ley, y es así que *“a partir de 2008 se instala definitivamente la Coalición como un actor político y social de peso en la construcción de una nueva Ley, y los 21 Puntos quedan legitimados como la base de lo que debería contener la nueva normativa”*⁷⁰.

El 4 de abril de 2008, a diez días del primer lockout agropecuario, la presidente recibió a los directivos de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el 16 de abril a los miembros de la Coalición por una Radiodifusión Democrática, quienes le presentaron los “21 puntos por el Derecho a la Comunicación”. El 30 de julio la CRD envía una carta a la Presidenta de la Nación celebrando la decisión de la misma de dar impulso a un Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que manifiesta la **participación ciudadana** multisectorial y federal en favor de una nueva política pública entre lo que se destaca:

*“Como hemos afirmado reiteradamente, entendemos que la radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información y la cultura y no un simple negocio comercial. El Estado tiene el derecho y el deber de ejercer su rol soberano para garantizar la diversidad cultural y pluralismo comunicacional. Eso implica asegurar la igualdad de oportunidades para el acceso y **participación** de todos los sectores de la sociedad a la titularidad y gestión de los servicios de radiodifusión. Corresponde al Estado asignar las frecuencias radioeléctricas y establecer las condiciones que los licenciatarios deben cumplir. Eso no es censura, es asegurar con políticas activas el Derecho a la Expresión, a la Información, a la Comunicación y la plena participación de todos los sectores en la vida ciudadana. Por estos principios, se torna imprescindible sustituir el vigente Decreto-Ley de Radiodifusión impuesto por la dictadura militar en 1980.”*⁷¹

De esta manera, Telefónica España se convertía en el propietario de una porción de la dueña mayoritaria de Telecom. Esta situación societaria le abrió las puertas al gobierno para intervenir y decidir a través de la Comisión Nacional de la Competencia el futuro de Telecom. La comisión debía decidir si esta fusión podía comprenderse como una práctica monopólica. El Grupo Wertheim utilizó este argumento en su pelea con el grupo italiano y sugirieron que iban a utilizar sus influencias con el gobierno si los italianos insistían con hacer valer su opción de compra.

Como consecuencia, por un lado el gobierno prohibió a los italianos ampliar su participación en Telecom beneficiando a los Wertheim; y por otro lado, prohibió vender su parte a los italianos, que en vista a esta situación habían amenazado con vender e irse del país. El gobierno tenía en sus manos el poder de decisión sobre el futuro de Telecom.

En este contexto, Jorge Rendo (Director de Relaciones Externas del Grupo Clarín) le comunicó a Néstor Kirchner el interés del grupo para quedarse con Telecom.

Si bien el acuerdo parecía encaminarse, surgió un problema. El entonces jefe de gabinete Alberto Fernández, quien tenía una relación cercana con los Wertheim, en un programa de radio al preguntarle por la posible compra de Telecom por parte de Clarín, respondió que estaba en desacuerdo porque eso significaría darle más poder al grupo.

Esta respuesta desató el enojo de Kirchner que le prohibió seguir hablando del tema porque la decisión ya estaba tomada, de hecho, el ministro de planificación, Julio De Vido, ya había viajado a Roma para arreglar todo con los italianos. (Mochkofsky, 2011).

⁷⁰ Busso, Néstor y Jaimes, Diego (2011); *La cocina de la ley: el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*, Ediciones FARCO, Buenos Aires.

⁷¹ Los firmantes de la carta fueron: Hebe Bonafini, Asociación Madres de Plaza de Mayo; Estela Carlotto, Abuelas de Plaza de Mayo; Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz; Hugo Moyano, Secretario General y Julio Piumato, Secretario de Derechos Humanos, Confederación General del Trabajo, CGT; Hugo Yasky, Secretario General Central de Trabajadores Argentinos, CTA; Foro Argentino de Radios Comunitarias, FARCO, Néstor Busso y Daniel Fosalrolli; Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Gastón Chillier, Director Ejecutivo; Confederación Sindicatos de Trabajadores de Medios de Comunicación, COSITMECOS - CGT, Horacio Arceygor; Asociación Argentina de Actores (AAA) - Norberto Gonzalo; Asociación Argentina de Trabajadores de las Radiocomunicaciones (AATRAC) - Jorge Soria; Federación Argentina de

El 1° de marzo de 2009 al iniciar las sesiones legislativas, la Presidente anunció, en pleno año electoral, el envío al Congreso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. El 18 de marzo, en el Teatro Argentino de la Plata, el Poder Ejecutivo Nacional presentó la propuesta *“reafirmando la necesidad de democratizar la comunicación con un debate plural y democrático en foros abiertos y públicos”*⁷² por todo el país a través de los denominados Foros Participativos de Consulta Pública. En menos de 5 meses se realizaron, mayormente en universidades públicas, 24 Foros con participación de más de diez mil personas. Allí se evaluó la propuesta oficial recogiendo críticas y aportes para modificar el proyecto. Además, *“el sitio web del Organismo abrió un mail para que cualquier ciudadano a título personal o en representación de un colectivo más amplio, enviara sus sugerencias. Al finalizar este período se contó con más de 1200 aportantes (cada uno de ellos propuso más de una modificación), se sistematizaron todas las propuestas, se evaluaron cada una de ellas y se procedió a la reescritura del proyecto para su ingreso al Parlamento”*⁷³. Asimismo

Trabajadores de Prensa (FATPREN) - Gustavo Granero; Federación Argentina de Trabajadores de Imprenta, Diarios y Afines (FATIDA) - Enrique Marano Sociedad Argentina de Locutores (SAL) - Enrique Pérez Nella; Sociedad Argentina de Músicos (SADEM) - José Alberto Giaimo; Sindicato Argentino de Televisión (SAT) - Horacio Arceygor; Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina (SICA) - Luis Colazo; Sindicato Único de Publicidad (SUP) - Vicente Álvarez; Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo Público (SUTEP) - Miguel Paniagua; Federación de Trabajadores de la Comunicación, FETRACOM - CTA, Juan Carlos Giuliani; Círculo Sindical de la Prensa de Córdoba, CISPREN, Guido Dreizik; Sindicato de Prensa de Rosario, Edgardo Carmona; Asociación de Prensa de Tucumán, Oscar Gijena; Sindicato de Prensa de Mar del Plata, Roberto Ferro; Foro de Comunicación de Santa Fe, FOCOS; Asociación Radios de Universidades Nacionales, ARUNA, Omar Turconi, Presidente; Confederación de Trabajadores de la Educación República Argentina, CTERA, Stella Maldonado y Francisco Nenna; Movimiento Libres del Sur, Humberto Tumini, Jorge Ceballos; Federación de Tierra y Vivienda, Walter Ferreiro; María C. Mata, Directora Maestría en Comunicación y Cultura Contemporánea, Universidad Nacional de Córdoba; Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Alejandro Kaufman, Director; Julio Moyano, Secretario Académico, Santiago Castellano, Coordinador Técnico; Guillermo Mastrini, Profesor Políticas y Planificación de la Comunicación, Univ. Nac. Buenos Aires; Los 100, Asociación de Periodistas, Enrique Masllorens, Miguel Julio Rodríguez Villafañe, Asociación Iberoamericana de Derecho a la Información y la Comunicación; Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Segundo Luis Camuratti, Presidente, Edgardo Adrian Form, Gerente general, Roberto Gomez; ARBIA, Asociación Radiodifusores Bonaerenses y del Interior de la República Argentina, Osvaldo Francés; Federación Argentina de Radiodifusores, Daniel Nievas, Fernando Tupac Amaru Brondo; Asociación Mundial de Comunicadores Cristianos, WACC, Claudia Florentin y Marcela Gabioud; Universidad Nacional de Córdoba, Miguel Rojo, Director de servicios Radio y TV U.N. Córdoba; Centro Nueva Tierra, María Pia Pawlowics, Presidenta; Dafne Plou, PARM LAC; Foro por una Comunicación Democrática y Popular, de la ciudad de Mar del Plata, Sergio Salinas Porto; Cecilia Merchán - Diputada de la Nación; Victoria Donda Perez - Diputada de la Nación; Roberto Baigorria - Movimiento Barrios de Pie; Laura Berardo - Diputada Pcia. de Buenos Aires; Paula Sánchez - Diputada Pcia. de Neuquén; Héctor Romano - Diputado Pcia de Tucumán; Carlos Morello - Diputado Pcia. de Salta; Daniel Ezcurra - ISEPCI; Daniel Fossaroli - FM Aire Libre; Ángel José Gutiérrez - FM San Pedro de Colalao; Corina Duarte - FM Radio Estación Sur; Mario Farías - FM Sur; Néstor Busso - Radio Encuentro; Daniel Ríos - FM Radio Chalet; Magín Páez - FM Comunidad Angelelli; Gustavo García - FM Comunitaria Bajo Flores; Carlos Pelolli - FM Radio Libre - BA; Esteban Tedesco - FM De la Azotea; Javier Daruich - FM Frecuencia Zero; Miguel Vidal - FM Compartiendo; René Caiconte - FM La Voz Del Cerro; Nelson Belmar - FM La Mosquitera; Alfredo Bustamante - FM Libertad; Valeriano Mesa - FM Radio del Barrio; Danilo Martínez - FM Radio del Pueblo; Juan Carlos Figueredo - INCUPO; Jorge Aguayo - FM La Buena Noticia; Ambrosio Tripailaf - FM Che-; Silvio Bocchicchio - FM Radioactiva; Hugo Pan - FM La Nueva; Hernán Oroná - FM Comunitaria San Pedro; Liliana Ledesma - FM Comunitaria del Sur; Eduardo Iriarte - FM Comunitaria Cuyum; José Luis Colligua - FM Newen Hue Che; Carmen Caitrus - FM Comunidad Carrilil; Raúl Bermúdez - FM Reconquista; Eduardo Pilquiñan - FM La Voz Del Sur; Roberto Arias - FM Pocahullo; Martín Iglesias - FM Ahijuna; Pedro Lanteri - AM La Voz de las Madres; Pedro Romo - FM Algarrobal; Silvio Méndez - FM Cualquiera; Martín Segura - FM De La Azotea; Gabriel Cena - FM De La Calle; Pedro Morales - FM Del Chenque; José Ulises López - FM Libertador; Mónica Gamboa - FM Popular; Francisco Morales - FM Por la hermandad de los Pueblos; Héctor Ortiz - FM Raíces; Eduardo Candreva - FM Futura; Juan Ramón Núñez - FM La Milagrosa; Diego Jaimes - FM La Posta; Alfredo Bustamante - FM Libertad; Claudia Jacobbe - FM Libre; Silvio Foscaldi - FM Milenio; Rubén Pérez - FM Radio Sin Dueño; Ariel Weinman - FM Radio Gráfica; Ramona Inzaurrealde - FM Tinkunaku; Fernando Bustamante - Red de Comunicación Indígena; Mirna González - FM San Sebastián de las Ovejas; Luís Bazán - FM San Alfonso; Lautaro Capece - AM Wajzugun; FM La Tribu; AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias).

⁷² Busso, Néstor y Jaimes, Diego; *La cocina de la ley: el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*, Ediciones FARCO, Buenos Aires, 2011.

⁷³ Baranchuk, Mariana; *Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)*, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010

se llevaron a cabo una incontable cantidad de charlas y debates organizados a propuesta de diversas unidades estatales y otros que surgieron por iniciativa de variados sectores de la sociedad. La Organización de las Naciones Unidas también brindó un apoyo determinante al proyecto mediante Frank La Rue, Relator de Libertad de Expresión:

“Esta ley garantiza el pluralismo, que todas las voces tengan acceso. Reconoce que tiene que haber tres tipos de medios: comerciales, comunitarios y públicos. Y los convierte en ley. El proyecto original no solo es lo más avanzado que hay en el mundo en ley de telecomunicaciones, sino además en el procedimiento que se siguió, el proceso de consulta a nivel popular (...) Creo que está sentando un precedente muy positivo en América Latina y el mundo”⁷⁴.

A fines de agosto, el día de la radiodifusión, Cristina Fernández anunció el envío del proyecto de Ley al Parlamento. La Secretaría Parlamentaria lo giró a las comisiones de Comunicaciones e Informática (presidida por Manuel Baladrón), Presupuesto (Gustavo Marconatto) y Libertad de Expresión (Silvana Giudici). La Comisión de Comunicaciones e informática, de acuerdo al art. 114bis⁷⁵ del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, convocó a audiencias públicas, donde la **participación ciudadana** nuevamente fue protagonista al brindar posicionamientos en referencia a los Servicios de Comunicación Audiovisual para ser puestos a disposición de todos los miembros de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La primera Audiencia Pública se llevó a cabo el 8 de septiembre de 2009. De los oradores (la mayoría integrantes de la CRD), en su gran mayoría apoyaron el proyecto de ley. Lo llamativo de esta primera audiencia fue que estaba previsto que expongan las dos asociaciones más críticas al gobierno y al proyecto de ley. A pesar de que la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) y la Asociación Argentina de Televisión por Cable (ATVC) se habían anotado para dar su punto de vista, finalmente se excusaron a

⁷⁴ Piqué, Martín; “Es lo más avanzado que he visto en el continente”, Página 12, 15 de julio de 2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-128260-2009-07-15.html>

⁷⁵ Art. 114 bis: las comisiones podrán realizar audiencias públicas y abrir foros y video-chat de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia.

a) La decisión de llevar a cabo dichas actividades podrá ser adoptada por la comisión o comisiones intervinientes, siempre que cuenten con la adhesión de la mayoría de sus miembros. Esta decisión, junto al texto de la convocatoria, serán comunicadas a la Presidencia de la Cámara y, en su caso, a la Dirección de Informática a los fines que correspondan; b) Las audiencias se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Las autoridades de la comisión o comisiones determinarán los requisitos de acreditación y modalidad de intervención de los participantes a la audiencia, los que deberán constar expresamente en el texto de la convocatoria. La versión taquigráfica de la audiencia estará a disposición del público y deberá ser dada a publicidad por la comisión cabecera del tema de análisis. La Cámara destinará un ámbito de la misma para la realización de audiencia pública y cubrirá los gastos que demande la publicación de la convocatoria en dos de los diarios de mayor circulación en el país, o bien en la publicación que corresponda según la materia de la audiencia pública; c) Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no serán vinculantes. Estas opiniones y conclusiones deberán ser formalmente receptadas por la comisión o comisiones, e incluidas como antecedentes en el orden del día correspondiente al expediente o expedientes relacionados con el asunto para el cual se ha convocado.

último momento y no asistieron. La jugada planteada por las dos asociaciones era sacarle legitimidad al debate y que esta audiencia sea vista como un debate entre oficialistas⁷⁶.

La segunda audiencia pública se realizó el 9 de septiembre, donde los representantes de ADEPA, ARPA y la Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión se opusieron al proyecto. Sin embargo, la mayoría lo apoyó emitiendo sugerencias o solicitando cambios como fueron los casos del director cinematográfico Juan José Campanella y el Premio Nobel, Adolfo Pérez Esquivel.⁷⁷

La tercera audiencia pública se realizó el 10 de septiembre y como había sucedido en las dos jornadas anteriores, la mayoría de los oradores expresó su apoyo al proyecto. Entre quienes lo rechazaron destacan ATVC, el abogado constitucionalista Daniel Sabsay y el representante de la Cámara de Cables de Entre Ríos, entre otros. A favor del proyecto se

⁷⁶ Se destacaron el representante de la Federación Argentina de Radios Comunitarias (Farco), Néstor Busso; el representante de la Federación de Trabajadores de Prensa (Fatpren), el periodista Gustavo Granero; el productor cinematográfico Pablo Rovito (Fapca); el miembro del Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina (SICA), Adrián Ciafa; Javier González, director de FM La Boca y representante de ARBIA (Asociación de Radiodifusores Bonaerenses). En sentido crítico al proyecto estuvo el representante de la Cámara Argentina de Anunciantes, Luis María Castro, quien protestó por la "discriminación" que sufriría el sector por el fomento a la televisión nacional. Otra voz crítica fue la de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), una ONG con presencia en todo el mundo, que pidió que la autoridad de aplicación no fuera dependiente del Ejecutivo. El neuquino Héctor Huarte, de la Federación de Radiodifusores de Baja Potencia, reclamó que se realizaran debates en el interior. Pero la mayoría de las intervenciones mostraron un amplio consenso a favor del proyecto. Finalmente estuvo el secretario general de la CTA, Hugo Yasky. El gremialista surgido de Ctera leyó un documento aprobado por unanimidad en la central sindical que reclama "el tratamiento urgente" del proyecto por considerarlo "un mandato histórico". También fueron oradores: David Blaustein Productor; Gustavo Granero Federación Argentina de Trabajadores de Prensa; Marcela Gabioud Red de Periodistas de Argentina por una Comunicación No Sexista; Ariel Weinman Radio Gráfica; Luis María Castro Cámara Argentina de Anunciantes, Javier González Asociación de Radios Bonaerenses de la República Argentina; Luis Bonetto Sembrando Sociedad Anónima; Susana Vellegia sociación Civil Nueva Mirada; Matías Melillán AM 800 Waj-Zugun; Angela Jaramillo Ecuentero de Organizaciones; Osvaldo Urrolabestia Federación Internacional de Periodistas; Enrique Dordal Asociación Civil Colectivo Gráfico; Sergio Veiga Cámara de Productores y Programadores de Señales Audiovisuales; María Eugenia Cisneros Asociación de Trabajadores de Prensa de la provincia de Salta; Horacio Ciriaco revista Aluvión Popular; Alberto Gonzalo Casales Asociación de Radiodifusores FM de Mendoza; Roxana Kahale Asociación de Programadores de Televisión de Latinoamérica; Guillermo Saucedo; Néstor Fabián Sinsig Asociación de Radiodifusores de Formosa; Bernabé Montellanos en representación de los pueblos originarios colla de Salta; Walter Formento Centro de Investigaciones en Política y Economía; Enrique Masllorens Consejo Federal de Televisión Pública; Santiago Plaza Rumbos Cooperativa de Trabajo; Javier De Pasquale Cooperativa de Trabajo Comercio y Justicia Editores; Fortunato Mallimaci investigador del Conicet; Roberto Gómez Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos; Omar Turconi, Asociación de Radiodifusoras Universitarias Nacionales Argentina; Jorge Pardés Acción Política del Partido Humanista; Julio Leiva en representación de los pueblos originarios de la provincia del Chaco; Miguel Di Spalatro Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del Interior de la República Argentina y Aldo Giuso Radio Gráfica.

⁷⁷ En esta segunda Audiencia Pública también participaron Rodolfo Hermida Programa Bicentenario INCA; Gustavo Zurbano Unión de Músicos de la CTA; Claudio Frangolini secretario general del Sindicato de Prensa de la provincia de La Pampa; José Guillermo Guzmán FM Sur (Córdoba); María Eugenia Pirolo Frente de Acción Estudiantil Humanista "Atando Cabos"; Fabiana Arencibia en representación de la Red Nacional de Medios Alternativos; Pedro Pesatti en representación del bloque de legisladores justicialistas de Río Negro; Santiago Marino en representación de FM La Tribu y de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias; Mónica Baeza en representación del Sindicato de Prensa de Comodoro Rivadavia; Omar Plaini en representación del Sindicato de Vendedores de Diarios de la CGT; Susana Carolina Paredes periodista de Mar del Plata; Esteban Mestre en representación de Producción Editorial para Argentina y Latinoamérica Corpus y Libros de Sur; Mercedes Tubam, en representación de Fepamco La Pampa; Horacio Miguel Ferrari en representación de la Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión; Aurelio Narvaja en representación de la Cámara Argentina del Libro y de Carta Abierta; Fabián Biccire en representación de la Universidad Nacional de Rosario; Osvaldo Tangir periodista; Armando Quispe del pueblo originario colla Jujuy; Jorge Rivero presidente del Consejo de TV Digital; Mario Sadras maestro; Jorge Leal periodista; Miriam Bearzotti ciudadana; Horacio Arceygor Sindicato Argentino de Televisión, Servicios Audiovisuales, Interactivos y de Datos; Gonzalo Tomás Pérez Fundación Oscar Alende; Ariel Succurro médico veterinario y representante del Movimiento Agroalimentario Nacional (MANA); Juan Cruz Iglesias Federación Universitaria Argentina; Miguel Demársico periodista; Félix Acosta representante de la Asociación Sin Fronteras de Radiodifusores Argentinos, de la provincia de Jujuy; Osvaldo Francés representante de ARBIA; Gerardo Pazzaglia en representación del Sindicato de Trabajadores de las Telecomunicaciones de Rosario; Horacio Guillini en representación del Sindicato Argentino de Docentes Privados; Eduardo Nájera coordinador general de la Radio Comunitaria FM Bajo Flores; Marcos Boni secretario general de Judiciales de Río Cuarto Córdoba; Verónica Forsin Universidad Nacional de La Plata; Osvaldo Da Costa Radio Universidad Nacional de Río Cuarto; Mariano Rojas Asociación Correntina de Propietarios de Emisoras de FM; Darío Oliver Cámara Argentina de Televisión; Gabriel Jorge Fernández director de la señal Medios; Fernando Wilhelm trabajador de prensa y Diario Digital; José Bonocchi Asociación Civil Comunidad Solidaria Libertad; Daniel Mariatti radiodifusor de la ciudad de Rosario; Andrea Rosetti periodista de Tandil y miembro de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (FATPREN) y Analía Eliades profesora de derecho en telecomunicaciones de la Universidad de La Plata y UNESCO.

destacó la intervención del dirigente gremial Miguel Ángel Paniagua, Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores del Espectáculo de la República Argentina y Federico Schuster, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.⁷⁸

La cuarta audiencia pública se desarrolló el 11 de septiembre y fue la más concurrida. Los representantes más destacados fueron: el Grupo Clarín y Fox, quienes se opusieron al proyecto; Telecom, quien solicitó poder adquirir licencias de tv por cable; y el Periodista Víctor Hugo Morales que se manifestó a favor del proyecto.⁷⁹

El 14 de septiembre se organizó la quinta audiencia en Mendoza, organizada por los diputados de la oposición y la Honorable Cámara de Diputados de esa provincia. De los 90 inscriptos que expusieron, 74 se pronunciaron a favor del proyecto. Se opusieron ADEPA, el Grupo UNO y ATVC.⁸⁰

⁷⁸ Claudio Marín FOETRA Buenos Aires; Mónica Charole Pueblos Originarios Qom Chaco; Hugo Genovesio Corral de Bustos Televisión SRL; Gustavo González Ramella Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA); Walter Vázquez Asociación Argentina de Sordos; Edgardo Carranza ciudadano; Horacio Luis Circuito Cerrado Intendente Alvear S.R.L.; Roberto Brennan de Radio Nacional; Norberto Capellán Cicomra; Eduardo Tavani Asociación de Abogados de Buenos Aires; Sebastián Deus TV Utopía; Alejandro Prince Prince and Cooke; Lisandro Teszkiewicz Abogados de la Justicia Social; Jorge González Melo ISER; Ricardo Vernazza Sindicato Argentino de Músicos; Juan Harb Carta Abierta La Pampa; Osvaldo Papaleo, Periodista; Héctor Delloni Cable Sunchales Santa Fe; Ernesto Araya en representación de FARBAP; Juan Manuel Gispert Centro de Estudiantes de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo; Ariel Martínez representante de la Cooperativa Popular de Electricidad de Santa Rosa La Pampa; Daniel Mancuso Ciudadano; Carlos González Confederación General del Trabajo Chaco; Felipe Boccoli Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones Limitada; Adolfo Dionisio Mesa Federación Argentina de Radios de la provincia del Chaco; Rodolfo López Foro de Comodoro Rivadavia CTA; Jaime Sorín Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA; ;José Pérez Nella en representación de la Sociedad Argentina de Locutores; Orlando Rogero Asociación de Periodistas de Buenos Aires; Alejandro Méndez Nación Guaraní y José Flores Parlamento de Pueblos Originarios; Héctor Poggiese Carta Abierta; Juan Manuel Rapacioli Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses y del Interior de la República Argentina; Martín García Periodista; Juan Cebrián Musiknet TV; Lidia Berardi Asociación de Radios Licenciatarias independientes de la provincia de Buenos Aires; Ariel Tcach Barrios de Pie; Juan Manuel Lux Movimiento Nacional Agroalimentario; José Zalazar Unión Obrera Gráfica Cordobesa; Héctor Mazzini Secretario de Cultura de la regional Córdoba de la Asociación de Magisterio en Enseñanza Técnica; María Virginia Pérez Abogada; Corina Duarte Radio Estación Sur; Eduardo Moyano de la Federación Universitaria Argentina; Miguel Rodríguez Villafañe Asociación Iberoamericana de Derechos de la información y la Comunicación; Liliana Belfonte de FM Tránsito; Osvaldo Couceiro Sindicato de Prensa de Entre Ríos; Monseñor Agustín Radrizzani presidente de la Comisión Episcopal de Comunicación Social de la Conferencia Episcopal Argentina; Víctor Hugo Yunes SADAIC; Néstor Schlauzero en representación del Foro de Periodismo; Jorge Páez FM Aero Don Torcuato; Julio Enrique Grossmann Cámara Argentina de Radios en Frecuencia Modulada; Ariel Magirena Periodista; Lidia Fagale Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires; Gustavo Abu Arab Círculo de Periodistas de la Casa de Gobierno; Lucas Navarro Radio Fantasía; Enzo Ramírez Radio Orión Mendoza; Edgardo Néstor Carmona Sindicato de Prensa de Rosario; Angel González Asociación Salteña de Televisión por Cable y José Sbatella.

⁷⁹ En la cuarta Audiencia Pública también participaron: Pedro Mouratián INADI; José Toledo Red Intercable; Rodolfo Santeccchia Cámara Argentina de Cooperativas, Mutuales, y otros Prestadores Comunitarios de Radiodifusión; Federico Montero Federación Nacional de Docentes Universitarios; Tatiana Merlo Flores Instituto de Investigación en Medios; Hugo Barcia Faro; Simón Roitman de canal 7 de Bahía Blanca; Moria Fernández de Beltramo Colseco; Luis de Grazia Comunidad Homosexual Argentina; Héctor Sauret Consejo de Rectores de Universidades Privadas; Antonio José Zidar Bariloche TV Sociedad Anónima; Justo Álvarez Ayes Cámara Argentina de Industrias Culturales Pymes; Ana Celentano Secretaría Adjunta y de Organización de la Asociación Argentina de Actores; Javier Núñez Chisperos del Sur; Nahuel Kuruf Confederación Mapuche de Neuquén; Enrique Zothner Ingeniero, Mónica Bianchi Asociación Civil para la Integración Social; Lucio Gamaleri Asociación Pampeana; Jorge Paravano Hacer FM; Edgardo Molo ciudadano; Gabriel Merino Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes; Susana Morales Radio Comunitaria La Ranchada; Sr. Barrero Directo TV; Gustavo Raide Sindicato Único de Publicidad; Néstor Piccone Comunicación y Política por el Proyecto Nacional; Enrique Honor Consejo Profesional de Ingeniería en Telecomunicaciones, Electrónica y Computación; Javier Delupi Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas; Ricardo Elorza ciudadano; Claudio de Langhe Vice Presidente de la Cámara de Empresas de Televisión por Cable del Chaco; Alberto Cardiello Cuyo TV Sociedad Anónima; Verónica de Maestri La Sudestada; Ignacio Vélez Carreras; Jorge Debolí Asociación Diarios y Periódicos Regionales Argentinos; Fernando Tupac Amaru Brondo Federación Argentina de Radiodifusión; Pedro Bussetti Presidente de la Asociación de Defensa de Usuarios y Consumidores; Gabriel Aguirre canal 9 Río Gallegos; Mabel Loisi Argentores; Marcelo Gallo Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad; Franco Vitale Revista Ni a Palos; María de los Ángeles Lista Periodistas por la Integración; Alejandro Alfie Periodista; Pablo Lecuona Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes; Carlos Valle Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana; Marcelo Massatti Vice Presidente de la Cámara de Cableoperadores Independientes; Pedro Lanteri Radio Madres de Plaza de Mayo; Alfredo Olivera Radio La Colifata; Amaru Choque Comunidad Qhapaq Ñan; José Edgardo Gherbesi; Rafael Arrastía Radio de la Villa 21 de Barracas y Sr. Espejo Central de Movimientos Populares Argentinos.

Tras algunas modificaciones propuestas por los sectores de la “centro izquierda”, el 14 de septiembre Cristina Fernández de Kirchner brindó una conferencia de prensa en la que anunció la eliminación del artículo que permitía a las empresas telefónicas ingresar al negocio de los servicios de comunicación audiovisual.

El 15 de septiembre se desarrolló un plenario de las comisiones de comunicaciones e informática, Presupuesto y Hacienda, y Libertad de expresión en el que se dieron a conocer más de 200 modificaciones al texto original del proyecto de ley enviado por el PEN.

El 16 de septiembre se desarrolló una sesión especial en la Cámara de Diputados. Los bloques de la UCR, La Coalición Cívica, el PRO y el Peronismo Federal se levantaron de sus bancas y no participaron de la votación en general y particular. De los 257 diputados que estaban presentes se retiraron 104. El proyecto de ley se aprobó en general por 147 votos afirmativos, 4 negativos y 1 abstención.

El 2 de octubre, el kirchnerismo logró la firma del dictamen que estableció para el viernes 9 la sesión especial para tratar el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ese día comenzó el debate en la Cámara de Senadores y en la madrugada del día 10, con 44 votos a favor y 24 en contra fue aprobada la LSCA.

El texto definitivo surgido de este largo proceso adoptó la modalidad de “*ley anotada*” quedando inscriptas, por un lado, la inspiración en la legislación internacional comparada de los diversos criterios incluidos y por el otro, las modificaciones al texto surgidas de la **participación ciudadana**. En ese sentido, Gustavo Bulla destaca que “*las 109 notas al pie de la Ley 26.522 constituyen la marca indeleble de un proceso popular y democrático de construcción de política pública*”⁸¹.

Teniendo como horizonte la democratización comunicacional, la promulgación de la Ley 26.522 representó un punto de partida para lograr un sistema que albergue todas las voces, valorando la importancia de la aplicación de un modelo de “múltiples partes interesadas” (multistakeholder) con una concepción pluralista sobre la toma de decisiones propia de un modo competitivo, consensualista y eficiente de desarrollar políticas públicas. Pero, para ello fue fundamental el creciente involucramiento de los actores sociales que buscaron multiplicar la oferta de emisores y contenidos -y no solo la tasa de rentabilidad empresarial- acompañados por actores políticos capaces de interpretar y dar respuestas a los reclamos y necesidades sociales.

El proceso que culminó con la sanción de la LSCA, deja como uno de los hechos más importantes de la historia en el campo comunicacional argentino, sin lugar a dudas, la construcción de un espacio de representación que agrupó a distintas organizaciones, una organización de organizaciones que tuvo la voluntad y decisión de participar en el nivel más

⁸¹ Bulla, Gustavo; “Participación: Concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ” en *Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina, 2011.

alto de todos, de la planificación de las políticas del sector audiovisual, con un objetivo democratizador, sentando las bases e impulsando la creación de una nueva ley que buscó promover y garantizar el pluralismo y la democracia comunicacional en Argentina. Una ley democrática, para vivir en democracia.

2.2. Desarrollo Institucional y Participación en la toma de decisiones.

En cuanto al segundo nivel de participación definido por UNESCO, de la intervención de los diversos grupos sociales en los ámbitos decisorios, debe mencionarse previamente que, en Argentina *“el diseño institucional de la legislación en materia audiovisual no había contemplado representatividades pluralistas y multisectoriales hasta el dictado de la Ley 26.522 (LSCA) en 2009”*⁸².

Las diversas normativas que regularon en el pasado la radiodifusión nacional se caracterizaron por su centralismo y una escasa o inexistente participación social y representación plural. Así *“una de las grandes novedades que aporta la LSCA es la configuración de instancias de decisión sobre el sistema con ámbitos colegiados, pluralistas y multisectoriales”*⁸³.

A continuación se analizan los organismos ordenados por la Ley y como queda plasmada la participación de mayorías y minorías en estos espacios de toma de decisión:

*Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual*⁸⁴

La Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual fue el órgano encargado de aplicar y hacer cumplir la Ley. Con un diseño institucional complejo, contó con presencias, históricamente inéditas, de múltiples representaciones sociales. El Directorio que conduce AFSCA estaba integrado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 14. - Directorio. La conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional.

El directorio estará conformado por un (1) *presidente* y un (1) *director* designados por el *Poder Ejecutivo nacional*; tres (3) *directores* propuestos por la *Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual*, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentarias; dos (2)

⁸² Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

⁸³ Bulla, Gustavo: “Participación: Concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” en *Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina, 2011.

⁸⁴ La Autoridad de Servicios de comunicación Audiovisual estuvo conformada por: (en orden de sucesión) Gabriel Marioto, Manuel Baladrón, Santiago Aragón, Ignacio Saavedra y, finalmente, Martín Sabatella (Poder Ejecutivo) – Presidencia; Ignacio Saavedra (Poder Ejecutivo); Jorge Milton Capitanich (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual); Eduardo Jorge Seminara (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual); Claudio Alberto Schifer (Comisión Bicameral - FPV); Marcelo Stubrin (Comisión Bicameral - UCR); Alejandro Pereyra (Comisión Bicameral - FAP)

directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un *académico* representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales.⁸⁵

Además, la Ley establecía que debía existir dos (2) años de diferencia entre el inicio del mandato de los directores y del Poder Ejecutivo Nacional. El presidente y los directores sólo podían ser removidos de sus cargos por incumplimiento o mal desempeño de sus funciones siempre que la remoción fuese aprobada por los dos tercios (2/3) del total de los integrantes del COFECA y se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa.

*Consejo Federal de Comunicación Audiovisual*⁸⁶

AFSCA incluía en su seno un Consejo asesor de carácter federal que contaba con facultades de control, asesoramiento, decisión e incluso remoción de los miembros de su directorio. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) estaba formado con un elevado nivel de espacios de participación y representatividad social.

ARTÍCULO 16. - Integración del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. Los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual serán designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de los sectores y jurisdicciones en el número que a continuación se detallan:

- a) Un (1) representante de cada una de las *provincias* y del gobierno de la *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Dicha representación se corresponderá con la máxima autoridad política provincial en la materia;
- b) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores *privados de carácter comercial*;

⁸⁵ Los integrantes designados por Decreto 1559/12 para el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual fueron: **a)** Representantes de las Provincias: La Pampa: titular: Ortiz, Raúl Eduardo; Mendoza: titular: García Ibáñez, Francisco Ernesto; Suplente: Bicego, Pablo Enrique; Catamarca: titular: González, Rodrigo Mariano; suplente: Bomczuk, María Elena; Corrientes: titular: Burna, Julio Cesar; suplente: Romero, Orlando Alberto; Misiones: titular: Castaño, Oscar Raúl; Rio Negro: titular: Goinhex, Julián; Santa Fe: titular: Galassi, Rubén Darío; suplente: Romeu, Marcelo Adolfo; Salta: titular: Dada, Omar Federico; suplente: Muñoz, José Alejandro; Chaco: titular: Avasle, Néstor; suplente: Moreno, Nicanor; Tucumán: titular: Golobisky, Enrique Ignacio; suplente: Elsinger, Horacio Alfredo; Jujuy: titular: Soppe, María Dalila; suplente: Frias, julio; Formosa: titular: Bazán, Jorge Osvaldo; suplente: Paredes, Roberto Ramón; San Juan: titular: Márquez, Luis Fernando; suplente: Amin, Luis Alberto; entre Ríos: titular: Báez, Pedro Ángel; suplente: Ruberto, Guido Emilio; Santiago del Estero: titular: Suarez, Elías Miguel; suplente: Povedano de Paz, Olga; Neuquén: titular: Busnadiago rojas, Víctor Daniel; suplente: Italiano, Adolfo Luis; Buenos Aires, titular: Courel, Juan; suplente: Zarlenga, Roberto Jorge; La Rioja: titular: Solorza, Luis María; suplente: Pérez, Diego Ramiro; suplente: Álvarez, Vicente; suplente: Gelman, Sergio; suplente: Hernández, Stella Maris; **b)** representantes por las entidades que agrupan a los prestadores privados de carácter comercial: titular 1: Molinero, Carlos; suplente 1: Parreira, Héctor José; titular 2: Francés, Osvaldo; suplente 2: Martínez, Alberto; titular 3: Toledo, José; suplente 3: Robra, Abel. **c)** representantes por las entidades que agrupan a los prestadores privados sin fines de lucro: 1. titular: Busso, Néstor; 2. titular: Guarco, Ariel Enrique; 3. titular: Boccoli, Adalberto Felipe; suplente: Ferrante, Aníbal Carlos; suplente: Belforte, Liliana; suplente: Pugliese Iacorte, Mariela; **d)** representante de las emisoras de las universidades nacionales: titular: Colombo, Carlos; suplente: Liegel, Rubén; **e)** representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras de comunicación: titular: Rodríguez Marino, Paula; suplente: González, Néstor Daniel; **f)** representante de los medios públicos de todos los ámbitos y jurisdicciones: titular: Armisen, Raúl Francisco; **g)** representantes de las entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación: 1. titular: Furland, David; 2. titular: Granero, Raúl Gustavo; 3. titular: Ali, Luis Emilio; suplente: Wilberger, Eusebio Daniel. **h)** representante de las sociedades gestoras de derechos: titular: Bartolucci, Horacio; suplente: Cossa, Roberto. **i)** representante de los pueblos originarios reconocidos ante el instituto nacional de asuntos indígenas: titular: Melillán, Matías; suplente: Montellanos, Bernabé. La segunda conformación fue mediante Decreto 1783/2013 y está disponible en: file:///C:/Users/DELL/Downloads/1384430620.pdf

⁸⁶ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

- c) Tres (3) representantes por las entidades que agrupen a los prestadores *sin fines de lucro*;
- d) Un (1) representante de las emisoras de las *universidades nacionales*;
- e) Un (1) representante de las *universidades* nacionales que tengan facultades o carreras de *comunicación*;
- f) Un (1) representante de los *medios públicos* de todos los ámbitos y jurisdicciones;
- g) Tres (3) representantes de las *entidades sindicales* de los trabajadores de los medios de *comunicación*;
- h) Un (1) representante de las *sociedades gestoras de derechos*;
- i) Un (1) representante por los *Pueblos Originarios* reconocidos ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).⁸⁷

*Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual*⁸⁸

La Ley 26.522 incorporó la representación del pueblo y de las provincias (diputados y senadores) mediante la creación de una Comisión Bicameral que tenía como principales funciones proponer tres (3) candidatos para la designación de miembros del directorio de AFSCA, tres (3) miembros del directorio de RTA SE y el titular de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

ARTÍCULO 18. - Comisión Bicameral. Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que tendrá el carácter de Comisión Permanente. La Comisión Bicameral se integrará por ocho (8) *senadores* y ocho (8) *diputados nacionales*, según resolución de cada Cámara. De entre sus miembros elegirán un (1) *presidente*, un (1) *vicepresidente* y un (1) *secretario*; cargos que serán ejercidos anualmente en forma alternada por un representante de cada Cámara.⁸⁹

A través de la Comisión Bicameral, el Congreso de la Nación controlaba todo lo actuado por AFSCA, designando tres (3) miembros de su directorio, lo que garantizaba tres posicionamientos políticos distintos, y al Defensor del Público.

*Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual*⁹⁰

La LSCA argentina incorporó la figura del Defensor del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual para canalizar la recepción y el análisis de los comentarios, sugerencias y cuestionamientos de personas que se sintieran afectadas por los contenidos emitidos.

⁸⁷ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁸⁸ La Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual fue conformada por: Agustín Rossi (Diputado FPV) – Presidencia; Mara Brawer (Diputado FPV); Marcos Cleri (Diputado FPV); Mónica Gutiérrez (Diputado FPV); Liliana Fellner (Senadora FPV) – Vicepresidencia; Ruperto Godoy (Senador FPV); María Higonet (Senadora FPV) Juan Manuel Igarzábal (Senador FPV); Osvaldo López (Senador FPV); Ricardo Gil Lavedra (Diputado UCR); Ricardo Buryaile (Diputado UCR) – Secretaría; Roy Nikisch (Senador UCR); Pablo Verani (Senador UCR); Margarita Stolbizer (Diputada FAP); Norma Morandini (Senadora FAP)

⁸⁹ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁹⁰ La Defensora del Público fue Cynthia Ottaviano

ARTÍCULO 20. — *Titular de la Defensoría del Público. Requisitos.* El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, debiendo reunir los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Previo a la designación, el Congreso de la Nación deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos, puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato.⁹¹

Así, queda explicitado que el Defensor del Público debía ser designado por el Congreso Nacional, según recomendación de la Comisión Bicameral, y entre sus funciones principales se encontraba la posibilidad de convocar a audiencias públicas para tomar contacto directo con la opinión ciudadana respecto a determinados temas.

*Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia*⁹²

También se constituyó el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI), que según el art. 17 debía ser multidisciplinario, pluralista, y federal y *“estar integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes”*⁹³. Con funciones establecidas para apuntar hacia una televisión de calidad, *este organismo, junto al Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión, integrado por el INADI, el AFSCA y el Consejo Nacional de la Mujer, intentaron poner en agenda a valores y actores sociales vulnerados históricamente.*⁹⁴

Audiencias Públicas

A todas estas instancias descriptas y analizadas debe sumarse uno de los espacios más importantes con la que la LSCA habilitó directamente a los ciudadanos a expresarse sobre los diversos aspectos del sistema de medios: la *audiencia pública*.

⁹¹ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁹² El Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia está constituido por los siguientes integrantes: Pablo Urquiza Ministerio de Educación de la Nación; María Florencia Egitto; Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. ministerio de Desarrollo Social de la Nación – SENNAF; José Machain Foro parlamentario por la Infancia; Fabiana Muñoz Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica – AMET; Rodolfo Álvarez Confederación Educadores Argentinos – CEA; Alejo Demichelis Confederación de trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA; Gerardo Alzamora Sindicato Argentino de Docentes Privados – SADOP; Norberto Cabanas Unión docentes Argentinos – UDA; Cielo Salviolo; Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño – Casadn; Rosario Mantilla Fund TV; Silvia Bacher Asociación Civil las Otras Voces; Susana Velleggia Asociación Civil Nueva Mirada; Mercedes Viegas Sociedad Audiovisual de la Infancia y Adolescencia Argentina – SAVIAA; Adrián Baccaro SIGNIS Argentina.

⁹³ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

⁹⁴ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECESO, UBA, febrero 2016.

Este mecanismo implicó uno de los niveles más altos posibles de participación en la toma de decisiones y estuvo presentes como paso imprescindible para algunas resoluciones por parte de AFSCA. Así, el art. 40 establecía que, ante la solicitud de prórroga por parte de los licenciatarios, debía previamente celebrarse audiencia pública en la localidad donde se prestase el servicio a licenciar.

De esta manera, con la participación ciudadana en el proceso adjudicatario se reforzó la idea de que *“las frecuencias radioeléctricas son patrimonio común de la humanidad administradas por el Estado Nacional, no tienen estrictamente dueños, y son los propios ciudadanos los que forman parte de la decisión”*⁹⁵.

*Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado*⁹⁶

Mediante el art. 119 se creó, bajo jurisdicción del PEN, Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE) que dispuso por ley de un directorio con miembros propuestos por el Ejecutivo Nacional (presidente y 1 director), el COFECA (2 directores) y la Comisión Bicameral (3 directores. Uno por cada minoría). El diseño institucional representativo de AFSCA, compuesto por un directorio y el COFECA, se repitió en el armado de la entidad encargada de gestionar los servicios de comunicación audiovisual en poder del Estado Nacional. Además, disponía de un Consejo Consultivo. Entre sus principales objetivos se encontraba promover el pluralismo -político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico-, y la producción de contenidos audiovisuales propios.

*Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos*⁹⁷

El Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos se creó para garantizar mayor participación y ejercer el control social del cumplimiento de los objetivos por parte de Radio Televisión Argentina Sociedad del Estado (art. 124). Así está integrado:

- a) Dos (2) a propuesta de las Facultades y carreras de Comunicación Social o Audiovisual o Periodismo de universidades nacionales;
- b) Tres (3) a propuesta de los sindicatos con personería gremial del sector con mayor cantidad de afiliados desempeñándose en Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado al momento de la designación;

⁹⁵ Bulla, Gustavo; “Participación: Concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual” en *Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina, 2011.

⁹⁶ Así estuvo conformado RTA SE: Tristán Bauer (Poder Ejecutivo) – Presidencia; Alberto Cantero (Poder Ejecutivo); Néstor Cantariño (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual); Alejandro Verano (Consejo Federal de Comunicación Audiovisual); María Lenz (Comisión Bicameral – FPV); Gustavo Cusinato (Comisión Bicameral - UCR); Marcelo Romeu (Comisión Bicameral - FAP).

⁹⁷ Los 17 representantes designados por Decreto 51/2015 fueron: Mario Roberto Giorgi y Daniela Inés Monje (Consejo Interuniversitario Nacional); Alejandro Carlos Ruiz, Rolando Fabio Conte y Ricardo Daniel Vernazza (COSITMECOS); Giselle Laura Tepper y Manuel Barrientos (Organismos de Derechos Humanos); Gonzalo Manuel Morales (NOA); Silvia Mónica Robles (NEA); Néstor Adrián Rodríguez (CENTRO); Luis Fernando Márquez (CUYO); Cristian Alberto Aliaga (PATAGONIA); Juan Courel (CABA/BsAs); Graciela Yolanda Bar (Consejo Federal de Educación); Alicia Ramos y Cielo Salviolo (Consejo Asesor de la Comunicación y la Infancia); y Jesica Millalongo (Pueblos Originarios).

- c) *Dos (2)* por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias;
- d) *Seis (6)* a propuesta de los gobiernos jurisdiccionales de las regiones geográficas del NOA; NEA; Cuyo; Centro; Patagonia; Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- e) *Uno (1)* a propuesta del Consejo Federal de Educación;
- f) *Dos (2)* a propuesta del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia que representen a entidades u organizaciones de productores de contenidos de televisión educativa, infantil o documental;
- g) *Uno (1)* a propuesta de los Pueblos Originarios.

2.3 Participación en la producción de contenidos en los Servicios de Comunicación Audiovisual.

En cuanto al nivel de la intervención de la población en la producción de los mensajes el texto de la LSCA promovió la diversificación y el pluralismo de voces ya que las organizaciones sociales de todo tipo accedieron al derecho de expresar sus visiones del mundo en espacios de programación determinados e incluso a planificar esa programación desde la posibilidad de tener la titularidad de las licencias.

Estas son las disposiciones de la LSCA que apuntaron a incentivar la participación en la producción de mensajes, ya sea a través de medidas de impulso o fomento como de limitaciones a la concentración del mercado y la formación de monopolios privados comerciales:

- **marco legal para los tipos de prestadores (3):** Siendo titulares de este derecho las personas de derecho público estatal (Medios Públicos) y no estatal (Universidades, Pueblos Originarios, Iglesia Católica); y las personas de existencia visible o de existencia ideal, de derecho privado, con o sin fines de lucro (art. 21);

Medios Públicos: La LSCA amplió el nivel de participación a organismos públicos reservando frecuencias para el Estado a fin de cubrir todo el territorio nacional. Además, a cada Estado Provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se les reservó una frecuencia AM, una FM y una de TV abierta, y a los Estados Municipales una frecuencia de FM. (art. 89, incisos a, b y c)

Universidades, Iglesia Católica y Pueblos Originarios: Mediante la LSCA se los autorizó ser titulares de autorizaciones para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión (art. 145); financiarse a través de fondos provenientes de la venta de publicidad, de contenidos de producción propia y de los auspicios o patrocinios (art. 146 incisos b, e y f); a constituir redes permanentes de programación (art. 147); e incluir un alto porcentaje de producción propia (art.148). Fueron reconocidos para administrar radios AM y FM, así como señales de TV abierta, para lo que se les

reservó frecuencias en las localidades donde estuviera asentado cada pueblo (art. 89 inciso e). Sus condiciones de autorización se definieron en el art. 151 y su financiamiento en el art. 152, donde se destacaron los fondos provenientes de venta de publicidad; venta de contenidos de producción propia; y auspicios o patrocinios (art. 152 incisos b, d y e, respectivamente).

Prestadores Sin Fines de Lucro. Definitivamente, la LSCA avanzó incorporando el criterio de reserva de un tercio (33%) del espectro radioeléctrico para emisoras sin fines de lucro en todas las bandas de radiodifusión sonora y de televisión terrestres, en todas las áreas de cobertura (art. 89 inciso e), dándoles un trato diferencial respecto de las competitivas comerciales.

Prestadores privados de carácter comercial. La LSCA estableció que un mismo concesionario sólo podía tener una (1) licencia sobre soporte satelital; hasta diez (10) señales sonoras, de televisión abierta o cable y hasta veinticuatro (24) licencias de radiodifusión por suscripción. A ningún operador se le permitía dar servicios a más del treinta y cinco por ciento (35%) del total de la población del país o de los abonados, en el caso que corresponda. Por otra parte, quien manejara un canal de televisión abierta no podía ser dueño de una empresa de distribución de TV por cable en la misma localidad, y viceversa.

- **porcentajes mínimos de producción independiente, propia, local y nacional:** de acuerdo al servicio (radiodifusión sonora, televisión abierta y tv por suscripción) y a la cantidad de población alcanzada en la zona de cobertura de la licencia (art. 65);
- **cuotas de pantalla del cine y artes audiovisuales nacionales:** para TV abierta y TV por suscripción se impone un mínimo de estrenos televisivos, de largometrajes o telefilmes de películas nacionales, siempre con adquisición de derechos de antena previo al rodaje (art. 67);
- **fomento y defensa de la producción de contenidos nacionales con criterio federal y por fondos concursables:** a través del Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual (FOMECA) con una distribución del diez por ciento (10%) para proyectos especiales y apoyo a servicios de comunicación comunitaria, de frontera, y de los Pueblos Originarios, y colaboración en los proyectos de digitalización (art. 97). Mismo fondo para la producción de programas de TV de calidad para Niños, Niñas y Adolescentes (art. 153);
- **limitaciones a la constitución de redes y vinculación de emisoras:** impidiendo la transmisión simultánea de contenido, exclusivamente entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio, sin previa autorización de AFSCA, y exigiendo cubrir con la programación proveniente de las emisoras cabeceras de la red no más del 30% de

las emisiones diarias, sin cesión de derechos de contratación de publicidad y con obligatoriedad de emisión de un servicio de noticias local y propio (art. 62 y 63);

- **limitaciones en las licencias:** permitiendo una única *prórroga* por un plazo de diez (10) años (art. 40); declarándolas *intransferibles* (art. 41); *inembargables* (art. 42); *indelegables* (art. 44); reglamentando su *multiplicidad* en el orden nacional (1 satelital -excluyente-, hasta 10 de TV abierta, AM o FM más una señal de contenidos, y 24 en diferentes localizaciones para TV por suscripción) y local (con un máximo de 3 licencias; 1 AM, 1 o 2 FM y 1 TV abierta -excluidos los titulares de TV por suscripción-) (art.45); verificando posibles *prácticas de concentración indebidas* que impliquen procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social (art. 48); y estableciendo la obligatoriedad de *adecuación* de los titulares que no cumplieran con los requisitos previstos en la Ley (art. 161).

Sintetizando estos puntos, puede decirse que: la incorporación legal de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro con pleno derecho implicó una reivindicación histórica para el sector de la comunicación popular; las exigencias de cuotas de pantalla o producción de porcentajes mínimos de contenidos nacionales, locales e independientes generaron un nuevo piso de obligaciones en el audiovisual apuntando a fortalecer el pluralismo y la diversidad de voces respetando los intereses y las necesidades regionales; y los límites a los licenciarios respondieron a la necesidad de restringir la acción de los grupos multimediáticos (en particular de Clarín y Grupo Vila-Manzano) acostumbrados a ser los regulados/reguladores del sector infocomunicacional argentino.

De todo lo expuesto es necesario destacar, siguiendo a Rossi, que la prioridad para asignar fondos públicos a una programación diversa y federal, incluso con las tramas complejas que podría tener, “*sería imprescindible para ayudar a reducir -con producciones de calidad y orientaciones no comerciales- la fuerte incidencia de los formatos generados por las grandes productoras y requeridas por el mercado local y regional*”⁹⁸.

Con ese objetivo, el Poder Ejecutivo Nacional -a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, articulado con otros organismos públicos- llevó a cabo un conjunto de políticas públicas estratégicas⁹⁹ para la promoción y defensa de la industria audiovisual nacional intentando así impulsar el pluralismo mediante la participación en la producción de los mensajes:

⁹⁸ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECESO, UBA, febrero 2016.

⁹⁹ Rossi, Diego y Morone, Rodolfo (2014); *Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual*. Texto reelaborado sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepcc, julio 2013, UNQ.

Plan Operativo de Fomento y Promoción de Contenidos Audiovisuales Digitales para TV. El Ministerio convino con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y con el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) el desarrollo de concursos nacionales para la nueva TDA.

Banco Audiovisual de Contenidos Universales Argentino (BACUA): red digitalizada que ofrecía gratuitamente material de productores independientes, organismos gubernamentales y no gubernamentales, universidades, agrupaciones sociales y señales que contaban con producciones propias para ser distribuidas a los canales de televisión de todo el país y así ayudar a cumplir las cuotas de producción independiente.

Árbol de Contenidos Universales Argentinos (ACUA): con el objetivo de fomentar la federalización de producciones audiovisuales que contribuyan a conocer y valorar las múltiples identidades de la Nación, así como sus diversas realidades.

Programa Polos Audiovisuales: sistema federal en red que dividió al país en 9 regiones o polos para desarrollar y consolidar la producción televisiva de las distintas regiones del país.

Panorama Argentino: un informativo emitido por canales públicos y cooperativos asociados a la red del Consejo Federal de la Televisión Pública.

Contenidos Digital Abiertos (CDA): plataforma que ofrecía productos nacionales en el formato de video bajo demanda de manera gratuita.

Fútbol para todos: programa dedicado a la transmisión y explotación comercial de la televisación de los Torneos de Fútbol Argentino.

Fondo de Fomento Concursable para Medios de Comunicación Audiovisual: programa que destinaba el 10% de los fondos recaudados por AFSCA a proyectos especiales de comunicación audiovisual comunitarios, de frontera y de los pueblos originarios.

ODEON: plataforma que ofrece contenidos audiovisuales por streaming de forma gratuita imitando el desarrollo de Netflix y Prime Video Amazon.

A su vez, el PEN creó señales televisivas en otras dependencias¹⁰⁰: **Encuentro** (educativa); **Paka Paka** (infantil) y **Deportv** (deportiva), todas gestionada por el Ministerio de Educación, en el marco de Educ.ar S.E; **Tecnópolis TV** (ciencia y tecnología) gestionada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; **INCAA TV** (películas) del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales; y **ACUA Federal** (Argentinos Cuentan

¹⁰⁰ Rossi, Diego y Morone, Rodolfo (2014); *Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual*. Texto reelaborado sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepicc, julio 2013, UNQ.

Argentina, de carácter federal) y **ACUA Mayor** (dedicada íntegramente a los adultos mayores) a cargo del Ministerio de Planificación.

Por lo expuesto, queda claro que lejos de la idea de un emisor concentrado, presente en las legislaciones argentinas anteriores en materia comunicacional, la LSCA incorpora los instrumentos necesarios para la creación de políticas públicas tendientes a promover la producción y distribución de contenidos audiovisuales en todo el territorio nacional.

3. Implementación de la Ley. Participación Ciudadana como un instrumento del Estado.

La implementación de la Ley LSCA tuvo una serie de obstáculos, acciones y omisiones en su aplicación debido al posicionamiento de los distintos actores (munidos de sus respectivos intereses) que intervinieron, e intervienen, en la cuestión referente a los servicios de comunicación audiovisual.

El primero de ellos está relacionado directamente a la judicialización que el Grupo Clarín implementó como estrategia para evitar su adecuación a la Ley (art. 41, 45, 48 y 161) a través de una serie de medidas cautelares que le permitieron al multimedia evitar llevar adelante un proceso de desinversión que implicaba desprenderse de Canal 13 de la Ciudad de Buenos Aires o de la señal de tv por cable Todo Noticias.

En segundo lugar, el rol de la oposición política de carácter dilatorio respecto a su representación en el Desarrollo Institucional de la Ley; y en algunos casos, el acompañamiento de la misma respecto a su judicialización. La conformación de la Comisión Bicameral se demoró dos años luego de sancionada la LSCA y lo mismo ocurrió con las designaciones de los representantes de la primera, segunda y tercera minoría para los directorios de AFSCA y Radio y Televisión Argentina (RTA SE).

En tercer lugar, el rol del Poder Judicial en contribuir y dar lugar a las medidas cautelares promovidas por el Grupo Clarín. Finalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de Argentina falló a favor de la constitucionalidad de la LSCA, un hecho jurídico, histórico y político trascendental para la historia de la regulación de la comunicación y la libertad de expresión en el país. Esa sentencia además ratificó la potestad del Estado para regular la comunicación sobre la base de la necesidad de garantizar la diversidad y el pluralismo.

En cuarto lugar, el rol arbitrario del Poder Ejecutivo para promover la adecuación de los privados a la Ley; la implementación parcial de la LSCA en su conjunto; y el Desarrollo de Políticas Públicas contrarias al espíritu de la Ley. Telefónica no fue obligado a desinvertir y Grupo Indalo, el holding de Cristóbal López, adquirió un grupo de medios que incluyó la

productora de contenidos Ideas del Sur, el canal de noticias C5N, la AM Radio 10 y las FM Pop, Mega, Vale y One.

En ese sentido, Rossi indica que *“es necesario destacar la débil capacidad institucional desplegada entre 2009 y 2015 por el AFSCA y otras áreas oficiales a cargo de la aplicación de una exigente legislación”*¹⁰¹, y Marino señala que *“las responsabilidades en la aplicación limitada de la norma tiene como principal actor al Gobierno”*¹⁰² por haberse abocado a realizar una reducción de la norma al enfrentamiento con el Grupo Clarín y el paquete de artículos que el mismo grupo judicializó por considerarlos inconstitucionales. Así el PEN, le imprimió una orientación partidista y, de esa manera, el objetivo específico del gobierno obturó el objetivo general de la nueva regulación, promover la democratización del sistema de medios.

La LSCA debe ser comprendida como punto de partida hacia la democratización del sistema de comunicación y no como la etapa final de un proceso. En sus primeros 6 años de vida dejó varios pendientes en algunas temáticas claves: no se elaboró el Plan Técnico de Frecuencias; no se redactaron pliegos diferenciados para cada tipo de licenciatario; no hubo avances concretos en respecto de la reserva del 33% para el sector sin fin de lucro en ciudades importantes (con espectro saturado); la evaluación y aprobación de los planes de adecuación de algunos grupos no resultó transparente; la regulación sobre Publicidad Oficial permaneció sin resolución; y no se percibieron los resultados esperados de producción local y propia. Santiago Marino¹⁰³ señala que *“uno de los problemas centrales radica en que varios de los aspectos positivos todavía quedan en la letra de la norma, y no se materializan”*¹⁰⁴.

Si bien la LSCA cambió el paradigma regulatorio, su aplicación resultó sesgada ya que *“la implementación de la norma una vez sancionada por el Congreso estuvo muy lejos de garantizar la producción de mensajes diversos por parte de actores plurales en lo social y en lo político. La toma de decisiones fue radicada en la cúpula de la conducción del Poder Ejecutivo Nacional (contraviniendo lo que la propia ley establecía respecto del órgano de aplicación de la ley) y la formulación de las políticas también careció de debate, participación y consulta pública más allá del reducido cenáculo en el que la conducción estatal tomó las decisiones. Ejemplo de ello fue la autorización de la ex AFSCA a Telefónica para que*

¹⁰¹ Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*, CECESO, UBA, 2016.

¹⁰² Marino, Santiago; “Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual”. En Dossier n°14 del Observatorio Latinoamericano del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2014.

¹⁰³ Santiago Marino es Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Comunicación y Cultura y Licenciado en Ciencias de la Comunicación (FSOC-UBA). Es el Director de la Maestría en “Industrias Culturales: políticas y gestión” de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

¹⁰⁴ Marino, Santiago; “Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual”. En Dossier N°14 del Observatorio Latinoamericano del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2014.

*continúe explotando la licencia de Telefé, una decisión que a todas luces careció del debido debate, de la participación necesaria y que, a la postre, concluyó con una flagrante violación de lo estipulado por la ley audiovisual.*¹⁰⁵

¹⁰⁵ Entrevista al Doctor Martín Becerra.

CAMBIEMOS. LAS PRIMERAS MEDIDAS DEL GOBIERNO DE MACRI Y EL NUEVO RUMBO DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN ARGENTINA.

1. Necesidad y Urgencia. Decreto N° 267. Primeros cambios y el lugar de la Participación Ciudadana.

El 22 de noviembre de 2015, tras un histórico ballottage, Mauricio Macri, líder de la Alianza Cambiemos, superó a Daniel Scioli en las elecciones nacionales y se convirtió en Presidente de la República Argentina tras 12 años ininterrumpidos de gobierno del Frente Para la Victoria. El 10 de diciembre asumió de manera oficial e inmediatamente puso en marcha una serie de medidas orientadas a modificar la regulación en el sector comunicacional.

El objetivo de este apartado es explicar la lógica, yendo desde lo general hacia lo particular, que orienta el recorrido del nuevo paradigma de participación en el campo comunicacional a través de la lectura de los diversos espacios de representación cristalizados que surgen de las acciones llevadas a cabo por el gobierno electo sobre la cuestión de los servicios de comunicación audiovisual.

Aquí se pretende inferir cuáles son las posibilidades de los diversos actores de la sociedad de intervenir en los tres estamentos de participación: producción de mensajes, toma de decisiones y formulación de políticas públicas. A partir de allí, mediante el análisis, se buscará determinar cuál es el estado actual de la democratización de los medios en la sociedad argentina.

1.1 La Participación Ciudadana vetada por decreto para la formulación de planes y políticas de comunicación

Las primeras medidas de Mauricio Macri como presidente fueron tomadas el mismo día de su asunción: la creación del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y la modificación a la Ley de Ministerios, mediante Decreto 12/15 y 13/15 respectivamente. Con el segundo Decreto, entre otras cosas, se creó el Ministerio de Comunicaciones en el cual iban a funcionar los organismos, antes descentralizados, de AFSCA y AFTIC. Veinte días más tarde, el 30 de diciembre, se anunció en conferencia de prensa el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia 267/15 que dispone la *“Creación del Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom) como ente autárquico y descentralizado, en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones”*¹⁰⁶ y *“como Autoridad de Aplicación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078”*¹⁰⁷ con *“todas las competencias y funciones que la Ley N° 26.522 y la Ley N° 27.078, y sus normas modificatorias y reglamentarias asignan, respectivamente, a la*

¹⁰⁶ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

¹⁰⁷ *Ibíd.*

*Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y a la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*¹⁰⁸.

En principio es necesario señalar, en relación a la participación ciudadana, un aspecto clave sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia. El nivel más alto de participación en el espacio comunicacional se da con la posibilidad de ser parte en la formulación de planes y políticas para el sector y, en ese sentido, el avance sobre la legislación por medio de decretos gubernamentales -si bien son una herramienta constitucional que le permite al presidente legislar “*solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes*”¹⁰⁹- implica una limitación inicial a la participación de los distintos sectores de la sociedad en el proceso de planificación de políticas, en este caso audiovisuales. Un sesgo democrático de origen que contrasta fuertemente con el largo y complejo proceso que significó la aprobación de la LSCA.

Cabe señalar que la utilización de los decretos es incongruente con la pretensión de construir políticas de Estado de raíces duraderas capaces de regular la comunicación pública en una sociedad democrática y que las modificaciones de la LSCA, como de cualquier otra ley, debe ser producto de un debate legislativo de amplio conocimiento público y de la participación social.

En ese sentido, con la implementación del mecanismo de los DNU como una vía de regulación del sistema de medios queda en evidencia la ausencia de una política pluralista sobre la planificación y formulación de políticas para el sector y, como única vía estratégica que vio el oficialismo ante un Congreso dividido. Reavivando así viejas prácticas que parecían haber quedado en el olvido, entra en crisis el sistema de representación popular de una sociedad democrática y mucho más que la participación ciudadana, lo que entra en crisis es el espacio necesariamente previo para la búsqueda de diálogo y consensos propios de un modelo competitivo y eficiente, poniendo en jaque la escena misma que la hace posible.

Sin embargo, el DNU dispone la creación de una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes 26.522 y 27.078 que:

“tendrá a su cargo el estudio de las reformas a ambas leyes con el propósito de garantizar la más amplia libertad de prensa, el pluralismo y el acceso a la información, fomentar el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, avanzar hacia la convergencia entre las distintas tecnologías disponibles, garantizar la seguridad jurídica para fomentar

¹⁰⁸ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

¹⁰⁹ Ley Nº 24.430. Constitución de la Nación Argentina.

*las inversiones en las infraestructuras, evitar la arbitrariedad de los funcionarios públicos y garantizar los derechos de los usuarios y consumidores*¹¹⁰.

Este mismo DNU indica que la creación de la Comisión, si bien es indispensable, resulta una medida insuficiente, debiéndose por ello modificar parcialmente las normas 26.522 y 27.078.

La conformación de la Comisión queda definida según la Resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones que resuelve en su art. 1º que *“estará integrada por seis (6) miembros. Todas personas de reconocida y pública solvencia moral y trayectoria en la materia que contarán con el apoyo de un Secretario. Los mismos desempeñarán sus cargos “ad honorem”*¹¹¹.

En los artículos 2 y 3 se designan los integrantes de la Comisión y las funciones, respectivamente:

- **ARTÍCULO 2º** - *Desígnase integrantes de la Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de las Leyes N° 26.522 y N° 27.078 al señor Secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Comunicaciones doctor Héctor María HUICI (D.N.I. N° 16.976.223), al señor doctor Andrés GIL DOMINGUEZ (D.N.I. N° 20.240.670), al doctor Henoch Domingo AGUIAR (D.N.I. N° 11.241.290), al licenciado Santiago KOVADLOFF (D.N.I. N° 4.616.304), al director del Ente Nacional de Comunicaciones doctor Alejandro Fabio PEREYRA (D.N.I. N° 17.636.359) y a la señora Directora del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) Silvana Myriam GIUDICI (D.N.I. N° 14.540.890) quien, a su vez, cumplirá funciones de coordinadora de la Comisión.*
- **ARTÍCULO 3º** - *La Comisión tendrá a su cargo el estudio de las reformas necesarias a las Leyes N° 26.522 y N° 27.078 a fin de producir un texto homogéneo de esos cuerpos normativos y que estén en condiciones de garantizar la más amplia libertad de prensa, el pluralismo y el acceso a la información, fomentar el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, avanzar hacia la convergencia entre las distintas tecnologías disponibles, garantizar la seguridad jurídica para fomentar las inversiones en las infraestructuras, evitar la arbitrariedad de los funcionarios públicos y garantizar los derechos de los usuarios y consumidores.*¹¹²

Estos artículos dejan en evidencia, por un lado, la arbitrariedad en la elección de los integrantes de la Comisión, ya que son designados por ser *“personas de reconocida y pública solvencia moral”* y, por el otro, la concepción que se tiene sobre los derechos de los ciudadanos, reducidos a *“usuarios y consumidores”*.

¹¹⁰ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

¹¹¹ Resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones.

¹¹² *Ibidem*.

Por otra parte, esta Comisión tiene a su cargo la elaboración del Anteproyecto de Ley como marco regulatorio para las Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual y para ello debe contemplar necesariamente, entre otros aspectos, la obligación de *“Asegurar la participación ciudadana y la vigencia del principio de federalismo contemplado en nuestra Constitución Nacional mediante un Consejo Federal integrado por representantes de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los diversos sectores que componen la sociedad civil, estableciendo su conformación y facultades”*.¹¹³ Sin embargo, como quedará claro en el próximo apartado, la conformación del nuevo Consejo Federal lejos está de asegurar la participación ciudadana ya que hay una significativa eliminación y reducción de cargos asignados a diversos sectores representativos de la sociedad civil: universidades, sindicatos, sociedades gestoras de derecho y sin fines de lucro.

Como rasgo positivo puede señalarse que la Comisión, que se autodefine como un *“espacio que convoca a representantes de consumidores, sindicatos, cámaras, periodistas y a diversos intelectuales y especialistas para la redacción de un marco regulatorio plural y moderno que contemple las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), internet, redes de telecomunicaciones y los medios audiovisuales de manera integral y convergente”*¹¹⁴, abre mediante reuniones *“la participación a los distintos sectores de la sociedad civil a integrar las reuniones y seminarios a fin de profundizar el intercambio e incluir propuestas que sean complementarias para generar una ley que promueva la diversidad y la competencia entre los diversos prestadores, mejorando la calidad de las comunicaciones en todo el país”*¹¹⁵. A esto se le agrega la posibilidad de que cada persona que lo desee pueda sumar su aporte/consulta (de no más de 300 caracteres) para intervenir de alguna forma en el proceso de elaboración de una nueva regulación en materia de comunicaciones.

Sin embargo, sobre estos aspectos del funcionamiento de la Comisión es necesario hacer dos aclaraciones. Por un lado, queda por verse qué utilización se le dará a los comentarios recibidos a través del formulario web y cómo será el proceso de selección que determine los contenidos pertinentes para incorporar, o no, en el nuevo marco regulatorio. Por otra parte, un detalle no menor tiene que ver con la primera reunión participativa realizada por la Comisión en exclusiva soledad con ATA, la Cámara Empresarial que asocia a las teleradiodifusoras argentinas y cuyo Presidente es Pablo Casey, actual gerente de Relaciones Institucionales de Clarín y sobrino de Héctor Magnetto, CEO del grupo. Además, Casey se proyecta como el candidato para encabezar una nueva estructura societaria de

¹¹³ Resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones.

¹¹⁴ Comisión Redactora para la nueva Ley de Comunicaciones. Disponible en <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones>

¹¹⁵ Ibidem.

Clarín que sería exclusiva de los servicios de Telecomunicaciones, donde quedarían Cablevisión, Fibertel y Nextel, la más reciente adquisición del holding.

Debe insistirse en que esto no es un detalle ni una inocente casualidad ya que definitivamente marca los límites de la Comisión y el futuro marco regulatorio del sector con Clarín como actor dominante y la intención de acoplar al sector audiovisual al de las telecomunicaciones.¹¹⁶

En resumen, si bien está por verse cómo se utilizará la información recabada por la Comisión en las reuniones y formularios web, en principio puede asegurarse, como mínimo, que su conformación y principales decisiones tienen rasgos autoritarios, arbitrarios y anti participativos, ya que desde su misma conformación no se contemplan espacios más amplios de consensos, discusiones y decisiones colectivas.

1.2 La Participación Ciudadana pierde su lugar en la toma de decisiones

Con argumentos de racionalización estatal hacia una convergencia de tecnologías de la comunicación -y previa intervención de las autoridades de aplicación creadas por las leyes de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Argentina Digital, con fuertes semejanzas de representación para el sector de telecomunicaciones- el DNU 267/15 fusionó

¹¹⁶ Las denominadas Reuniones Participativas fueron convocadas de manera quincenal. La Comisión, formada por un conjunto de integrantes "notables", se encargaba de escuchar las exposiciones de cada uno de los actores a los que fue recibiendo. Los actores que participaron fueron: Santiago Cantón, secretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires y ex relator especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Asociación de Teleriodifusoras Argentinas (ATA) (**primera Reunión**); Asociación Civil Comunicación por la Igualdad, Red de Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación No sexista (Red PAR), Federación de Medios de Comunicación (FEMECCO) (**segunda reunión**); Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social (COSITMECOS), Fundación para el Desarrollo de las TIC (FUNDTIC), Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (ASINET), Cámara Argentina de Productores de Fonogramas y Videogramas (CAPIF) (**tercera reunión**); Sindicato de las Telecomunicaciones (FOETRA), Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas (CADIEEL), Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas (ARPA), Asociación Patagónica de Radiodifusores en Frecuencia Modulada (APARFM), Cámara Argentina de Internet (CABASE) (**cuarta reunión**); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Cámara Argentina de Pequeños Proveedores de Internet (CAPPI), Sociedad Argentina de Autores y Compositores de Música (SADAIC), Cámara Argentina de Productoras Independientes de Televisión (CAPIT) (**quinta reunión**); Foro de Periodismo Argentino (FOPEA), Asociación Argentina de Intérpretes (AADI), Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina (CICOMRA) (**sexta reunión**); Red Nacional de Medios Alternativos (RNMA), Consejo Profesional de Ingeniería de Telecomunicaciones, Electrónica y Computación (COPITEC), Federación Argentina de Carreras de Comunicación Social / Red de Carreras de Comunicación (FADECCOS / REDCOM), Radio Club Argentino (**séptima reunión**); Cámara Argentina de Telefonía IP (CATIP), Federación Argentina de Músicos Independientes (FA-MI), Asociación Trabajadores del Estado (ATE-ENACOM) (**octava reunión**); Confederación Argentina Deportiva de Sordos (CADES), Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), Cámara Argentina de Valor Agregado Móvil (CAVAM), Fundación Directorio Legislativo (**novena reunión**); Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Cámara Industrial Animación Tecnología Argentina (CAMIAT) (**décima reunión**); Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Sindicato de Trabajadores de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CEPETEL), Mutualidad Argentina de Hipoacusicos (MAH), Internet Society (**undécima reunión**); Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual; Comisión Episcopal de Comunicación Social, Cámara Argentina de Proveedores y Fabricantes de Equipos de Radiodifusión (CAPER); Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) (**duodécima reunión**); Asociación GSM (GSM), Cámara Argentina de Productores Pymes Audiovisuales (CAPP), Cámara Argentina de Cableoperadores e Internet Pymes (CACPY), Sociedad General de Autores de Argentina (ARGENTORES) (**decimotercera reunión**); Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), Instituto Nacional del Teatro (INT), Instituto Nacional de la Música (INAMU) (**decimocuarta reunión**); Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (CPACF), Cooperativa de Provisión y Comercialización de Servicios Comunitarios de Radiodifusión (COLSECOR), Cámara Argentina de Anunciantes (CAA) (**décimo quinta reunión**); Sociedad Argentina de Locutores (SAL), Federación Argentina de Colegios de Abogados - Cámara Argentina de Radios On Line (CADERO), Asociación de Periodismo Digital (ADP), Directores Argentinos de Obras Audiovisuales para Televisión (DOAT) (**décimo sexta reunión**); Asociación de Programadores de Televisión - Latinoamérica, Cámara de Productores y Programadores de Señales Audiovisuales (CAPPSA), Motion Picture Association - Latinoamérica (**décimo séptima reunión**); Foro Argentino de radios Comunitarias (FARCO), Sindicato Argentino de Televisión (SATSAID), Cámara Cooperativa de Comunicaciones (CATEL), Asociación de Loterías Estatales Argentinas (ALEA) (**décimo octava reunión**); Andrés Gil Domínguez, Héctor Huici, secretario de las TIC's, y Alejandro Pereyra, uno de los directores del Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) (**décimo novena reunión**).

AFSCA y AFTIC en un único Ente Nacional de Comunicaciones. Las capacidades del Enacom, aunque se lo siga denominando autárquico y descentralizado, se ven fuertemente limitadas por el gobierno de turno debido a su dependencia directa del Ministerio de Comunicaciones creado por DNU 13/15.

A continuación se detallan las principales modificaciones introducidas en el Desarrollo Institucional de los SCA luego de contraponer la LSCA con el DNU 267/15:

- Por artículo 24 del DNU 267/15 se **disuelve** de pleno derecho la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (AFSCA) y el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL (COFECA) creados por Ley N° 26.522
- por art. 32 del DNU 267/15 se **deroga** la Autoridad de aplicación en tanto organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional. Se deroga también las obligaciones respecto a su naturaleza y domicilio.
- por art. 26 del DNU 267/15 se establece que el Enacom es continuador, a todos los efectos legales, de AFSCA. Además, toda mención a la AUTORIDAD DE APLICACIÓN, a la AFSCA y a la AFTIC que exista en la leyes 26.522 o 27.078, y en sus normas modificatorias y reglamentarias, incluidas las modificaciones establecidas en la norma de referencia, se entenderán referidas al Enacom
- por art. 1° del DNU 267/15 se crea el Enacom como ente autárquico y descentralizado, en el ámbito del MINISTERIO DE COMUNICACIONES con domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con la **posibilidad** de poder establecer delegaciones en regiones, provincias o ciudades de más de quinientos mil (500.000) habitantes.
- por art. 32 del DNU 267/15 se deroga la conformación del directorio de AFSCA establecida en Ley 26.522 y por art. 5 del DNU 267 se establece que la conducción y administración del ENACOM será ejercida por un Directorio integrado por **UN (1) presidente y TRES (3) directores nombrados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL**, y TRES (3) directores propuestos por la COMISIÓN BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN, los que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios, correspondiendo UNO (1) a la mayoría o primera minoría, UNO (1) a la segunda minoría y UNO (1) a la tercera minoría parlamentarias. Además, **el presidente y los directores podrán ser removidos por el PODER EJECUTIVO NACIONAL en forma directa y sin expresión de causa** y el **quórum** para sesionar será de CUATRO (4) directores, uno de los cuales podrá ser el presidente
- por art. 32 del DNU 267/15 se deroga la creación del COFECA y por Art. 29. se crea el CONSEJO FEDERAL DE COMUNICACIONES (COFECO) en sustitución del COFECA y del Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización
- por art. 2 del Decreto 916/16 se establecen los integrantes del COFECO (Ver Cuadro comparativo Anexo Constitución del COFECO)
- por art. 15 del DNU 267/15 fue sustituido el Artículo 40 sobre las prórrogas de las licencias, estableciendo que serán susceptibles de prórrogas sucesivas. La primera prórroga, por CINCO (5) años, será automática y el licenciatario tendrá derecho a acceder a ella solo con pedirlo previamente al ENACOM. Las prórrogas posteriores

serán de DIEZ (10) años, y otorgadas sólo por el ENACOM. Se elimina así el mecanismo **de la previa celebración de audiencia pública** a realizarse en la localidad donde se preste el servicio, de acuerdo a los principios generales del derecho público.

En principio, a través de estos puntos se observa un rediseño institucional de facto, con discutible legalidad y mínima legitimidad, que contradice incluso las críticas que desde distintos sectores políticos se habían vertido en su momento sobre la independencia política de AFSCA y AFTIC.

Respecto a la nueva autoridad de aplicación, el Ente Nacional de Comunicaciones, sus integrantes son designadas por el PEN, que directamente elige al Presidente y a tres (3) directores, dejando a propuesta de la Comisión Bicameral parlamentaria los tres (3) directores restantes. Además, todas las autoridades pueden ser removidas por el Ejecutivo Nacional, *“en forma directa y sin expresión de causa”*, que se atribuye facultades de carácter autoritarias y antidemocráticas, quitándole a la Comisión Bicameral la posibilidad de evaluar el desempeño de los miembros del directorio antes de tomar la decisión de desplazarlos de sus cargos.

El Gobierno concentra así todo el poder ya que impone un (1) presidente y tres (3) directores de manera directa eliminando a los dos directores provenientes del COFECA, de los cuales uno, obligatoriamente, debía ser un académico de carreras con ciencias de la comunicación. Si bien los tres directores restantes son designados por la Comisión Bicameral invariablemente uno (1) proviene de la primera minoría, lo que deja un total de 5 sobre 7 directores adeptos al Ejecutivo. Con esta conformación, la representación del Gobierno Nacional es de una mayoría casi absoluta. A su vez, el Enacom no necesita contar con todos sus integrantes para entrar en funcionamiento ya que el quórum para sesionar es de cuatro (4) directores, uno de los cuales puede ser el presidente, y las decisiones son adoptadas por mayoría simple. Además, los períodos de gestión de las autoridades del Enacom (4 años) no están desligados de la gestión gubernamental, ni tampoco se disponen cláusulas de idoneidad específicas para sus integrantes. Así, la creación de este nuevo Ente no augura un proceso de apertura a los diferentes intereses políticos y sociales en el control, la aplicación y el diseño de la política comunicacional. Por otra parte, todas estas características contradicen el espíritu de los considerandos del DNU 267 donde se resalta la necesidad de contar con una autoridad que *“regule y controle la actividad en forma independiente, técnicamente idónea y neutral”*¹¹⁷.

Siguiendo con el análisis, para entender el lugar de la participación ciudadana en la nueva política comunicacional es necesario explicar el rediseño institucional que queda

¹¹⁷ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

implementado tras el DNU 267/15 y el Decreto 916/16 en referencia a la creación del Consejo Federal de Comunicaciones que fusiona a los Consejos Federales de Comunicación Audiovisual y de las Tecnologías de la Información y Digitalización.

Los organismos asesores disueltos tenían en su diseño un carácter participativo y plural, con variada representación social. Sin embargo, las modificaciones dispuestas por el Decreto 916 determinan una composición que ya no cuenta con la presencia de representantes de los Prestadores Sin Fines de Lucro, de las Emisoras de Universidades Nacionales, de las Universidades Nacionales con Facultades o Carreras de Comunicación, de las Entidades Sindicales de Trabajadores de Medios y aplica una reducción del número de representantes de los Prestadores Privados Comerciales (de 3 a 1, siendo este designado entre Audiovisual y TIC).

De esta forma el Poder Ejecutivo simplifica la representación ciudadana, reduciéndola a más de la mitad (de 72 a 32) en el nuevo Consejo Federal de Comunicaciones, lo que implica una indudable pérdida de especificidad propia en cuestiones que requieren cierta experiencia sobre el tema. Además, esta reducción va claramente en detrimento de los sectores históricamente marginados de la participación en ámbitos decisorios del área audiovisual: trabajadores, autores de obras, educación y prestadores sin fines de lucro. Respecto de la representación sindical, de tres integrantes del COFECA y tres del CFTTyD, el Gobierno dispone que sea sólo uno (proveniente de TIC), imponiendo una limitante a las organizaciones de trabajadores en la participación de políticas sectoriales.

En el mismo sentido se manifiesta la decisión del Gobierno contra las Universidades: de los tres representantes (dos por el lado del COFECA, que dan cuenta de nuevos actores de las políticas y la producción audiovisual, más uno del CIN en el CFTTyD) simplifica a uno por el Consejo Interuniversitario Nacional.

La voz de las sociedades gestoras de derechos en lo relativo a la comunicación digital tampoco parece ser relevantes para el Gobierno: anulado su representante en el COFECO.

Sobre los prestadores sin fines de lucro, no puede pensarse como ingenua la “racionalización” en un esquema donde sólo sobrevive un representante que debe dar cuenta de la complejidad y las diferentes lógicas de cooperativas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, TV e Internet, medios comunitarios, colectivos de producción audiovisual o de conectividad y servicios TIC sin fines de lucro. Nuevamente, la decisión de pasar de cuatro representantes (COFECA y CFTTyD) a sólo uno para todas las actividades es una señal de desdén hacia el sector.

Si bien, por ahora, no se alteró la integración ni la función de ciertos organismos (Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia, Defensoría del Público de

Servicios de Comunicación Audiovisual y Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos) el decreto 916/16 reduce funciones relevantes del COFECO que la LSCA atribuía al COFECA omitiendo, con la supresión de los incisos *m*, *n*, *ñ* y *o*, parte de la red de relaciones que mantenía el Consejo Federal con algunos actores de la política comunicacional, quitándole así la potestad de:

Seleccionar, con base en un modelo objetivo de evaluación, los proyectos que se presenten al Fondo de Fomento Concursable;
proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales;
proponer para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo nacional, dos (2) directores de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales;
remover a los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual por el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus integrantes mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa, debiendo la resolución que se adopta al respecto estar debidamente fundada en las causales antes previstas.¹¹⁸

De esta forma se elimina; la injerencia del Consejo en las decisiones de Enacom sobre proyectos comunitarios y especiales; su presencia en el directorio de Enacom y RTA, que va en línea con el achique de la representación universitaria; y su capacidad, mediante procedimientos democráticos, para remover directores de Enacom, facultad delegada al Presidente de la Nación.

A todo esto, hay que sumarle (o restarle) tres puntos clave que indican cual es el lugar que ocupa la participación ciudadana en la política comunicacional de Cambiemos.

Primero, el dictado del Decreto 237/15 que en su artículo 1, inciso 4 habilita al Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos (creado por el Decreto 12/15) a *“Intervenir en la administración y el funcionamiento de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA SE)”*¹¹⁹.

Segundo, la eliminación del proceso de *audiencia pública* impidiendo así todo tipo de participación ciudadana, negándole a los habitantes de una localidad la posibilidad de ejercer algún tipo de control sobre la calidad del servicio que recibirán, lo que demuestra que no hay un claro interés por fomentar la diversidad y respetar las preocupaciones o intereses de las poblaciones locales. Por otra parte, y de manera complementaria, la derogación de la

¹¹⁸ Ley 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

¹¹⁹ Decreto Nº 237/2015. Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos.

obligatoriedad del establecimiento de una delegación de la Autoridad de aplicación en regiones de más de quinientos mil (500 MIL) habitantes deja al descubierto el carácter centralista y anti participativo de la nueva política sectorial.

Esta total dependencia del ente de control y los organismos asesores por parte del PEN contradice los estándares internacionales establecidos en materia de libertad de expresión y en ese sentido cabe destacar que

Los Relatores Especiales de Libertad de Expresión han señalado que “si bien las principales decisiones deben ser adoptadas por el gobierno, la implementación de tales decisiones solamente tendrá carácter legítimo cuando esté a cargo de un organismo colegiado, transparente, participativo, “independiente del Estado y de intereses económicos”, exento de injerencias injustificadas de índole política, comercial o de otro tipo, conforme lo exigen las normas internacionales de derechos humanos”¹²⁰.

1.3 El lugar de la Participación Ciudadana en la producción de los mensajes

Analizado el estado actual de los niveles más altos de la participación, en la planificación de políticas o en la toma de decisiones sobre el sistema audiovisual argentino, tras las modificaciones introducidas por DNU 267 y Decreto 916 queda pendiente extender ese análisis a la nueva configuración del espacio de la participación ciudadana en el primer nivel, que consiste en la intervención en la producción de mensajes, que refiere a la posibilidad de que el público (individuos o grupos, personas de existencia física o jurídica) pueda producir programas, incluso recibiendo ayuda profesional y disponiendo de recursos técnicos.

El espacio dedicado en este trabajo al análisis de los tres niveles de la participación se debe a que aquí, en línea con el pensamiento desarrollado en el Informe McBride¹²¹, se entiende que dichos niveles funcionan como indicadores fundamentales que permiten determinar, críticamente, el estado de la democratización de las comunicaciones en una sociedad.

El informe señala que: “*la reivindicación de una democratización comunicacional comprende la existencia de medios más numerosos y variados al alcance de más personas, un acceso mayor del público a los medios de comunicación existentes*”¹²². Analizar detalladamente todos los puntos que los primeros decretos regulatorios de Cambiemos sustituyeron o derogaron de la Ley 26.522 permitirá tener una noción del curso de la política comunicacional, del paradigma de participación conceptualizado y por ende, del estado actual de la democratización de las comunicaciones en Argentina.

¹²⁰ Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECESO, UBA, febrero 2016.

¹²¹ MacBride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

¹²² *Ibidem*.

Estas son las modificaciones introducidas que afectan directamente el primer nivel de la participación:

- por art. 13 del DNU fueron **sustituidos** los incisos d) y e) del art. 25 sobre las *condiciones de admisibilidad*, **permitiendo** que las personas jurídicas puedan *emitir acciones, bonos, debentures, títulos o cualquier tipo de obligaciones negociables*, **sin autorización del ENACOM, hasta sobre un TREINTA POR CIENTO (30%) del capital social**, necesitando de la autorización del Enacom si el porcentaje fuera mayor al 30%.
- por art. 22 del DNU fue **derogado** el inciso c) del art. 31 que obligaba a las sociedades a tener por *objeto social único y exclusivo la prestación y explotación de los servicios* contemplados en la Ley 26.522 u otras actividades de comunicación o, en caso de tener otra actividad anterior, que estuvieran constituidas como unidades de negocios separadas y llevando contabilidades separadas.
- por art. 15 del DNU fue **sustituido** el art. 40 sobre las *prórrogas de las licencias*. Estableciendo que serán susceptibles de **prórrogas sucesivas**. La primera prórroga, por CINCO (5) años, será automática y el licenciatario tendrá derecho a acceder a ella solo con pedirlo previamente al Enacom. Las prórrogas posteriores serán de DIEZ (10) años, y otorgadas sólo por el Enacom.
- por art. 16 del DNU fue **sustituido** el art. 41 permitiendo la **transferencia de licencias** solo a personas que cumplan con las condiciones de admisibilidad establecidas para su adjudicación. El Enacom puede expedirse sobre dicho traspaso de manera explícita o tácita. Las licencias concedidas a prestadores de gestión *privada sin fines de lucro se mantienen intransferibles*.
- por art. 22 del DNU fue **derogado** el inciso e) del art. 44 sobre la *indelegabilidad* de las licencias permitiendo delegar en un tercero la distribución de los servicios de comunicación audiovisual.
- por art. 17 del DNU fue **sustituido** el art. 45, sobre la *multiplicidad de licencias* permitiendo, en el orden **nacional**, hasta UNA (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital y **hasta QUINCE (15)** licencias de servicios de comunicación audiovisual. En el orden **local**, se permite hasta UNA (1) licencia de radiodifusión sonora (AM), UNA (1) licencia de radiodifusión sonora (FM) o hasta DOS (2) licencias cuando existan más de OCHO (8) licencias en el área primaria de servicio y UNA (1) licencia de radiodifusión televisiva abierta. En ningún caso la suma total de licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio podrá exceder la cantidad de **CUATRO (4) licencias**.
- por art. 22 del DNU fue **derogado** el art. 48 sobre las *prácticas de concentración indebidas* **eliminando** la incompatibilidad de la titularidad de licencias de distintas clases de servicios entre sí cuando no den cumplimiento a los límites establecidos en los artículos 45 y 46. Además, ya no será obligatorio verificar, previo a la adjudicación de licencias o a la autorización para la cesión de acciones o cuotas partes, la existencia de vínculos societarios que exhiban **procesos de integración vertical u horizontal** de actividades ligadas, o no, a la comunicación social.
- por art. 22 del DNU fue **derogado** el art. 161 sobre *adecuación* obligando a los titulares de licencias que no cumplieran con los requisitos previstos por la Ley 26.522, o las personas jurídicas que al momento de entrada en vigencia de la misma fueran titulares de una cantidad mayor de licencias, o con una composición societaria diferente a la permitida, a ajustarse a las disposiciones de la LSCA en un plazo no

mayor a un (1) año una vez que la autoridad de aplicación estableciera los mecanismos de transición.

- por art. 22 del DNU fue **derogado** el segundo párrafo del art. 55 eliminando las exigencias para quienes pretendan ser *fideicomisarios* de cumplir con las mismas condiciones que para ser adjudicatario de una licencia.
- por art. 19 del DNU **fue sustituido** el art. 63 sobre *vinculación de emisoras*, eliminando la constitución de redes exclusivamente entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio y con la condición de que la emisora adherida a una o más redes no podrá cubrir con esas programaciones más del TREINTA POR CIENTO (30%) de sus emisiones mensuales cuando se trate de estaciones localizadas en ciudades con más de UN MILLÓN QUINIENTOS MIL (1.500.000) habitantes. Pero, cuando la emisora se encuentre localizada en poblaciones de más de SEISCIENTOS MIL (600.000) habitantes, podrá cubrir con esas programaciones hasta el CUARENTA POR CIENTO (40%) de sus emisiones mensuales y hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de sus emisiones mensuales en otras localizaciones de menos de SEISCIENTOS MIL (600.000) habitantes.
- por Resolución 5264/16 de Enacom **fue derogada** la Resolución 902/15 y se aprobó el reglamento para la *constitución de redes de emisoras de radio y televisión abierta* señalando que:

"los criterios de flexibilización introducidos a la prenotada norma pueden sintetizarse en la eliminación de la obligación de que las redes se constituyan entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio; en la ampliación de los porcentajes de programación a ser cubiertas por la red; y a la estimación mensual como base del cálculo para el cumplimiento de dichos porcentajes, manteniendo la flexibilidad de contemplar mayores tiempos de programación en aquellas redes que propongan la asignación de cabeceras múltiples para la realización de los contenidos a difundir y la posibilidad de constituir redes de radio y televisión abiertas, sin ningún tipo de limitación, para la transmisión de acontecimientos de interés relevante" ¹²³

Quedan expuestas, a simple vista, las profundas modificaciones introducidas con el DNU 267/15 señalando abiertamente el rumbo de la nueva política comunicacional argentina y el lugar que (no) se le asigna a la participación ciudadana en la producción de los mensajes. No obstante, se debe profundizar sobre los cambios para comprender sus complejidades y entender la dirección en la que apuntan. Para ello se divide el análisis en dos partes: por un lado, *condiciones de admisibilidad y constitución de redes*, y por el otro, todo lo referido a *licencias*.

En principio se ve claramente que hay una flexibilización económica en las condiciones de admisibilidad en pos de promover las inversiones de capitales, sin importar de donde provengan ni quienes sean los inversores, facilitando la posibilidad de poder participar en un mercado tan significativo como el comunicacional, con implicancias sociales, culturales, simbólicas e identitarias. Esto va en línea con lo explicitado en los considerandos

¹²³ Resolución 5264/16 de Enacom. Reglamento para la Constitución de Redes de Emisoras de Radio y Televisión Abierta.

del DNU 267 donde se pone de manifiesto, entre otras cosas, la importancia de “*fomentar y atraer inversiones para impulsar el desarrollo del sector y de la industria en su conjunto*”¹²⁴.

En ese sentido se permite a los licenciatarios de existencia ideal emitir acciones, bonos o debentures sobre un 30% del capital social de la licencia sin necesidad de autorización por parte de Enacom, que sí debe ser informada (para que pueda, o no, aprobar) en caso de que el porcentaje de emisión pretendiera ser superior. Vale recordar que la LSC prohibía por completo la emisión de acciones, obligaciones negociables o bonos que superen el 30% del capital social y obligaba a solicitar autorización de AFSCA en caso de que se pretendiera emitir sobre un porcentaje menor al 30%.

Además, se eliminan las restricciones para la constitución de *fideicomisos* derogando la exigencia de cumplir con las mismas condiciones que se le imponen a quienes pretenden ser adjudicatarios de una licencia. Por otra parte, al derogar la obligación para las sociedades de tener como *objeto social único y exclusivo la prestación y explotación de los servicios* de comunicación audiovisuales u otras actividades de comunicación se abre la puerta de ingreso al sector de capitales provenientes de cualquier industria, otorgando importantes incentivos ya que en caso de tener una actividad previa no será necesario que figuren como unidades de negocios separadas y todo puede quedar asentado en un mismo registro contable.

En cuanto las redes, el DNU elimina la obligación de que se constituyan entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio, permite la ampliación de los porcentajes de programación a ser cubiertas por la red y facilita la vinculación de emisoras para cubrir hasta el 50% de la programación en localizaciones de menos de seiscientos mil (6000.000) habitantes potenciando así la concentración de contenidos y perjudicando las producciones locales, federales e independientes en las distintas regiones del país con sus correspondientes efectos en la reducción de puestos de trabajo en las provincias. De esta forma se favorece principalmente a los canales de cabeceras de la Ciudad de Buenos Aires, fortaleciendo un paradigma participativo limitado y restrictivo.

Respecto a las licencias, todos los licenciatarios audiovisuales son beneficiados con la introducción de una *prórroga automática* de cinco años y se relajan las condiciones para que las prórrogas posteriores sean por diez años, sin establecer un vencimiento concreto de las mismas limitando a futuro la realización de concursos y reduciendo así las posibilidades de ingreso para nuevos actores sociales que deseen competir por la explotación del servicio. A su vez se elimina el mecanismo de transparencia y participación ciudadana que establecía la LSCA al disponer la previa celebración de audiencias públicas en la localidad donde se preste el servicio para autorizar.

¹²⁴ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

Se permite la venta y transferencia de licencias, considerando a la comunicación audiovisual como una mercancía, priorizando el derecho privado sobre el derecho público y estableciendo una mayor flexibilización mediante el mecanismo de aprobación tácito por parte de la autoridad de aplicación. Esta medida favorece en general a todos los licenciatarios que ven revalorizados sus permisos, sea para uso propio como para la venta. No obstante, las licencias de los prestadores sin fines de lucro se mantienen *intransferibles*.

En paralelo se deroga la *indelegabilidad* de las licencias abriendo la puerta para delegar la prestación efectiva de los servicios de comunicación audiovisual a terceros sin que hayan sido sometidos a la evaluación previa que debiera realizar la autoridad de aplicación para considerarlos licenciatarios, autorizando a que estos se hagan cargo directamente tras un procedimiento de adjudicación poco riguroso que oscurece la propiedad y el funcionamiento real de la licencia favoreciendo la concentración en manos de personas (físicas o jurídicas) dispuestas a desembolsar importantes sumas de dinero.

Por otra parte, se elimina el régimen de verificación de vínculos societarios permitiendo que se produzcan procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas, o no, a la comunicación social y por lo tanto se quiebran así los límites impuestos a las *prácticas de concentración indebida* aniquilando las medidas de desmonopolización y derribando las reglas que impedían la concentración cruzada entre licenciatarios.

En cuanto a la *multiplicidad*, se amplían los límites a la cantidad que puede tener un licenciatario de radio y tv abierta pasando de 10 a 15 el total de licencias admitidas en el orden nacional y de 3 a 4 en el orden local, eliminando al mismo tiempo los límites a la titularidad de registros de señales y la restricción a la posibilidad de prestar servicio a un porcentaje mayor al 35% del total de los habitantes de la población o abonados de un servicio, que ahora pasa a ser ilimitado.

Por último, se elimina la obligación que los licenciatarios tenían de *adecuarse* a la legislación vigente en el plazo de un año, desinvirtiendo si fuera necesario para cumplir con todas las disposiciones de la LSCA.

Sin embargo, a todo esto se le agrega una modificación clave que redefine el mapa de medios argentino y permite entender un poco más sobre cuál es el modelo de participación al que apunta la nueva política comunicacional, ya que por art. 7 del DNU 267/15 se sustituye el art. 10 de la Ley 27.078 incorporando a la *radiodifusión por suscripción* como un servicio TIC y otorgando a sus licenciatarios, a partir de la entrada en vigencia del DNU, una Licencia Única de Argentina Digital con un plazo de vencimiento para la explotación del servicio de 10 años a partir del 1º de enero de 2016. Esto se complementa con el art. 10 del DNU 267/15 que sustituye el art. 94 de Ley 27.078 indicando que los prestadores de servicios de telefonía básica y móvil sólo podrán prestar servicio de radiodifusión por suscripción transcurridos DOS (2) años contados a partir del 1º de enero

de 2016 con la posibilidad de que el Enacom extienda dicho plazo por un (1) año más. En síntesis, los licenciarios de radiodifusión por suscripción pueden prestar servicios de telecomunicaciones, pero las telco deberán esperar dos o tres años, como mínimo, para ofrecer servicios audiovisuales. Además, al excluir de la LSCA al servicio de tv por cable, se derogan indirectamente todas las obligaciones en materia de composición y orden de grillas de programación. En ese sentido, a modo de ejemplo, cualquier operador de tv por cable puede quitar de su grilla los canales abiertos pertenecientes a su área de cobertura dando prioridad a las señales internacionales. Asimismo la tv por cable ya no tiene la obligación de incluir una señal de producción local, afectando tanto el derecho a la información como la participación ciudadana en las distintas localidades del interior del país. El primer nivel de la participación de la ciudadanía recibe otro duro golpe ya que los cableoperadores no tendrán la obligación de incorporar señales abiertas generadas por Universidades, provincias o municipios, como tampoco deberán cumplir con las cuotas de pantalla de películas y telefilmes realizados por productoras independientes nacionales.

Como puede verse, las implicancias de esta decisión de excluir a los servicios de radiodifusión de la LSCA van mucho más allá de un mero cambio del marco regulatorio para un determinado servicio. El objetivo es económico pero las consecuencias culturales, al punto tal que UNESCO en su convención de 2005 sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales fijó que *“las actividades, los bienes y servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural y por consiguiente no deben tratarse como si solo tuviesen un valor comercial”*¹²⁵. En ese sentido, Diego De Charras¹²⁶ profundiza sobre la complejidad del tema explicando que los servicios audiovisuales están excluidos de la liberalización en la ronda de negociaciones relativa al Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC) mientras que, muy por el contrario, las telecomunicaciones sí están afectadas a la liberalización de los servicios: *“las disposiciones de la OMC obligan a un tratamiento igualitario hacia los prestadores nacionales y hacia los que provienen de capitales extranjeros”*. De esta forma, se eliminan las posibilidades que el Estado tiene de regular la concentración de los medios en la medida en que se le obliga a tratar a los servicios audiovisuales, ahora considerados de telecomunicaciones, como cualquier otra relación comercial.

A todo esto debe agregarse que la señal TELESUR, emisora de noticias que promueve la integración política y cultural de los países de América Latina, dejó de ser transmitida por Televisión Digital Abierta (TDA), quedando en manos de cada cableoperador la decisión de seguir incluyéndola en su grilla (Cablevisión ya la sacó). Además el gobierno

¹²⁵ UNESCO; Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. París, 2005.

¹²⁶ Granovsky, Martín; “Es una regulación a medida”, Página 12, 3 de enero de 2016. Disponible: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289454-2016-01-03.html

anunció el final del programa Fútbol Para Todos, que implicaba la gratuidad en la televisación de los Torneos de Fútbol Argentino, y comenzó negociaciones con diversas empresas internacionales (Turner, Fox, ESPN e IMG) interesadas en adquirir los derechos de explotación del deporte más popular del país.

Así, el primer nivel de la participación ciudadana se ve violentado por una regulación hecha a medida de los grupos concentrados de medios y de empresas de capital nacional o internacional que, aprovechando la coyuntura y el relajamiento a los límites de la propiedad, pueden provocar su consolidación como dominadores del sector, generando un problema que afecta sin lugar a dudas la competencia económica pero aún más a la libertad de expresión y la democratización de la comunicación argentina.

En ese sentido, resulta pertinente retomar una conceptualización que propone Martín Becerra al plantear la paradoja de la *apertura anticoncurrencial*¹²⁷ en tanto la anulación de los límites a la concentración cruzada en el sector de medios presentada, y hasta cierto punto percibida, como una *apertura* no puede beneficiar a todos y deriva necesariamente en ganadores y perdedores ya que, en ausencia de regulación legal que limite los abusos propios de la posición dominante, los grupos más grandes tendrán mejores condiciones para sacar ventaja sobre el resto del mercado. La subordinación de un conjunto de actores a la predominancia de unos pocos produce un incremento en la fortaleza de esos pocos y una reducción en la significación del resto de los actores del sector. De ese modo, la *“la relajación o eliminación de los límites a la propiedad de medios disimula la potencia reguladora del mercado”*¹²⁸ ya que si no regula el Estado, quienes regulan son los actores más potentes del sector. Incluso es imposible que la regulación estatal no sean influidas directa o indirectamente por esos actores, de hecho la detonación de los límites a la concentración de los medios impulsada por el DNU es una muestra de la influencia que los regulados tienen: *“La presunción de que los mercados están menos regulados cuando excepcionalmente un gobierno decide exonerarlos de limitaciones a la concentración es falsa, ya que el ejercicio de la regulación se desplaza, sin mediaciones, a los propios interesados”*¹²⁹.

En resumen, casi todas las modificaciones introducidas por DNU 267 a la Ley 26.522 juegan en favor de los intereses de los grandes multimedios, puesto a que en su mayoría refieren a la extensión de las licencias actuales y a la eliminación de los obstáculos para permitir una concentración aún mayor del mercado audiovisual sin contemplar ningún tipo de audiencia pública o control ciudadano y alterando artículos que fueron declarados constitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y que la LSCA justificaba con

¹²⁷ Becerra, Martín; Restauración. *Políticas y tecnologías de comunicación*. Buenos Aires, 2016.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

la intención de propiciar la pluralidad de medios y fomentar la participación de actores diversos.

Por todo lo explicado en el análisis se considera que la política comunicacional de la presidencia de Mauricio Macri derivará en un fuerte aumento de la concentración de la propiedad de los medios, ya que del DNU se desprende una concepción política que favorece particularmente a las empresas operadoras de TV por cable en detrimento de las pequeñas empresas de medios, la diversidad de voces y de la participación en tanto ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión.

Al inicio de este trabajo se señaló que, para el fortalecimiento democrático, la participación ciudadana en todo el proceso comunicacional cumple una función clave y para protegerla debieran diseñarse medidas eficaces que limiten el proceso de concentración y monopolización del sistema de medios circunscribiendo la acción de las empresas nacionales y transnacionales. Solo así es posible alcanzar una verdadera Democratización Comunicacional, objetivo central de una Política Nacional de Comunicación pluralista, de base y aspiraciones democráticas, que contemple la diversidad de intereses, recursos y las necesidades al interior de cada región, provincia, ciudad o municipio del país.

2. En busca de una nueva Ley. La Comisión Redactora y sus 17 puntos.

En los considerando del DNU 267/15 se esgrimen las razones por las cuales *“resulta absolutamente necesario crear, en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones, una Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078”*¹³⁰ y en el artículo 28 se establecen las bases para la creación de la Comisión y su objetivo de redactar una nueva ley que reemplace a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y a la Ley Argentina Digital. Esta Comisión funciona en el ámbito del Ministerio de Comunicaciones durante un año y elaborará el anteproyecto de **Ley de Comunicaciones Convergentes** para que luego, el Presidente de la Nación remita la propuesta al Congreso para su posterior debate y tratamiento parlamentario.

Como se explicó en el apartado anterior, la elección de los miembros de la Comisión se produce a través de la resolución 9/2016 del Ministerio de Comunicaciones, que en su artículo 2 designa: al Secretario de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Comunicaciones, doctor Héctor María Huici; al doctor Andrés Gil Domínguez; al doctor Henocho Domingo Aguiar; al licenciado Santiago Kovadloff; al director del Enacom, doctor Alejandro Fabio Pereyra; y a la Directora del Enacom, Silvana Myriam Giudici que, a su vez, cumple funciones de coordinadora de la Comisión.

¹³⁰ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

A mediados del 2016, la Comisión Redactora difundió, en una jornada realizada en la Universidad Nacional de Cuyo, un documento presentando 17 principios en los cuales debiera basarse la elaboración de una nueva norma¹³¹.

Aquí no se pretende hacer un análisis detallado sobre cada uno de los puntos pero sí se busca entender cuáles son las posibilidades que, a partir de ellos, se le otorgan a los diversos actores de la sociedad de intervenir en la participación de producción de mensajes, toma de decisiones y formulación de planes y políticas públicas del sector.

Previamente debe quedar bien en claro que estos principios serían presentados como la base sobre la cual el gobierno de Macri redactará una nueva ley que integre al audiovisual y a las telecomunicaciones rigiendo el futuro de ambos sectores. En ese sentido, hay un sesgo irreparable de origen en lo que refiere a la inclusión de la participación en formulación de planes y políticas para el “convergente” sector, ya que para definir los 17 puntos esenciales la Comisión no convocó, al menos abiertamente, a ningún otro actor. En relación a esto, Mariela Pugliese, presidente de FARCO, señala que “*la legitimidad de estos principios es cuestionable*”¹³² debido a la forma en que se realizaron las consultas para crear los 17 puntos ya que algunos actores tuvieron que pedir participar en ellas mientras que agrupaciones de periodistas y ONGS que responden a las empresas grandes pudieron estar presentes sin inconvenientes.

Es resumen, no hubo participación de los principales interesados/afectados para definir cuáles serían los principios esenciales para regir el área infocomunicacional y los objetivos que esta debe perseguir. La decisión fue tomada unánimemente por la Comisión sin posibilidad de discusión previa y desentendiéndose de todo proceso de consulta ciudadana, situación que contradice deliberadamente la pluralidad y diversidad tantas veces mencionada en los considerandos del DNU 267/15 y de la resolución 9/16 del Ministerio de Comunicaciones.

El **primer** principio define a las comunicaciones convergentes de manera tan ampliamente difusa que podría referirse a cualquier medio. Esa falta de precisión borra las diferencias existentes entre los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de telecomunicaciones sin tener en cuenta la diferencia de paradigmas regulatorios en materia de protección versus liberalización de productos y servicios culturales y educativos.

El **segundo** principio refiere a los operadores de las comunicaciones convergentes y a que deben garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información, contemplando la pluralidad y la diversidad de voces pero no se dice nada respecto a la restricción de los monopolios u oligopolios comunicacionales resultando así una definición incompleta.

¹³¹ El documento con los 17 Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes se encuentra publicado en: <https://www.enacom.gob.ar/leydecomunicaciones>.

¹³² Radio Gráfica; 17 principios para una nueva Ley de Comunicación, 11 de julio de 2016.

El **tercer y cuarto** principio promueven los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la libertad de pensamiento, expresión y de acceso a la información en las comunicaciones convergentes, respectivamente.

El **quinto** punto reconoce el derecho al acceso y la participación en las denominadas comunicaciones convergentes sin restricciones ni menoscabo posible en su ejercicio, algo inobjetable. Sin embargo es necesario señalar que, como se describió en el capítulo 1, *“acceso y participación son dos conceptos muy caros a los estudios de las políticas nacionales de comunicación desde hace cuatro décadas y tienen un impacto y significado sociopolítico y económico de inclusión muy contundentes”*¹³³ que en ningún caso se corresponden con la mirada, tan presente en los considerando del DNU 267/15, de los medios como un negocio.

Estos conceptos deben ser utilizados cuidadosamente y es necesario señalar que su incorporación en estos principios resulta altamente contradictoria con las políticas del sector comunicacional impulsadas por el Gobierno de Macri desde el pasado 10 de diciembre.

Además, el concepto de participación refiere a la presencia, en diferentes niveles - producción de mensajes, toma de decisiones y planificación de políticas- de diversos actores representativos de la sociedad, algo negado desde el surgimiento mismo de la Comisión, El Enacom y del DNU 267/15 que los creó. Todas medidas anti participativas y arbitrarias que no contemplaron previamente para su formulación ningún mecanismo ampliado de participación ciudadana.

El **sexto** principio reconoce como derecho humano fundamental el acceso universal, equitativo, asequible y de calidad a internet. Respecto de los servicios audiovisuales no dice nada y es difícil pensar que se los considere en el mismo sentido ya que el DNU 267/15 derogó el art. 73 de la Ley 26.522 sobre el abono social.

El **séptimo** principio define tres tipos de prestadores de las comunicaciones convergentes: estatales, de gestión privada con fines de lucro y sin fin de lucro. Sin embargo, nada dice sobre la reserva del 33 por ciento de las localizaciones radioeléctricas para los medios sin fines de lucro que incorporó la LSCA y sostenía la propia Resolución 9/16, que integró la Comisión Redactora. Queda por verse cómo se resolverá este punto que afecta directamente la participación en la producción de los mensajes.

El **octavo** principio define a las comunicaciones convergentes como *servicios de interés público* obviando todo tipo de diferencias entre los servicios de comunicación audiovisual y los de telecomunicaciones. Esto es difuso y, en algún punto, grave ¿La telefonía dejará de ser un servicio público? ¿No habrá más obligaciones de servicio universal para el Estado? Preocupantes dudas que quedan por responder.

¹³³ Divergencias ante la convergencia: tensión entre principios, realidades y derechos. Disponible en: www.academia.edu/26857004/Divergencias_ante_la_convergencia_tensi%C3%B3n_entre_principios_realidades_y_derechos.

El **noveno** principio refiere a la autoridad de aplicación de las comunicaciones convergentes e involucra directamente a la participación en el desarrollo institucional y por ende al nivel de la toma de decisiones. Es necesario desagregar varios aspectos clave de este principio para entender la lógica de la política comunicacional del Gobierno Nacional y las notables contradicciones con el DNU 267/15 que rige transitoriamente el marco regulatorio del sector.

El párrafo inicia con una afirmación, *“En el marco del sistema presidencialista argentino”*¹³⁴, difícil de comprender ya que claramente la autoridad de aplicación no puede depender de otro poder que no sea el Ejecutivo.

Se reclama la autonomía del poder administrador pero no de las autoridades económicas. Incluso siendo un olvido, resulta grave. Lo mismo sucede con la remoción de los miembros, indica que debe ser un proceso transparente pero hay ausencia de la instancia de la revisión judicial y de la participación de la sociedad civil. Se establece que los integrantes del directorio no pueden ser todos del mismo género pero nada dice sobre una composición plural, en términos de representación política.

Por otra parte, este principio establece que *“El proceso de designación de los miembros debe ser transparente, con criterios de selección objetivos establecidos de forma previa, que garanticen la participación ciudadana y posibiliten propuestas de distintos órganos”*¹³⁵. Esto es muy llamativo porque contradice en su totalidad a la medida transitoria que el Gobierno Nacional decretó para nombrar a los miembros de la Enacom, en una elección a dedo, poco transparente, sin criterios objetivos previamente establecidos y ningún tipo de participación o propuesta ciudadana.

El **décimo** principio define al espectro radioeléctrico como un patrimonio de la humanidad y que el Estado debe administrarlo respetando los criterios y parámetros que garanticen la pluralidad y la diversidad, señalando que se deben asegurar la competencia y el pluralismo. Pero lo que preocupa cuando se habla de estos términos es que no aparecen propuestas de mecanismos para controlar la concentración indebida y la conformación de monopolios u oligopolios. Además, *“Las reglas de defensa de la competencia, ha dicho también la Corte, no garantizan per se pluralismo y tampoco lo hace el control de cantidad de licencias sólo sobre las que usan el espectro por servicios abiertos”*¹³⁶. A todo esto, debe agregarse que se habla del respeto por la diversidad pero nada se dice sobre los mecanismos de participación popular, como las audiencias públicas, en las localizaciones donde se preste un servicio por licenciar.

¹³⁴ Ministerio de Comunicaciones. Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de las Leyes N° 26.522 y 27.078; *Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes*.

¹³⁵ Ministerio de Comunicaciones. Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de las Leyes N° 26.522 y 27.078; *Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes*.

¹³⁶ Divergencias ante la convergencia: tensión entre principios, realidades y derechos. Disponible en: www.academia.edu/26857004/Divergencias_ante_la_convergencia_tensi%C3%B3n_entre_principios_realidades_y_derechos

El principio **undécimo** indica que los servicios de comunicaciones convergentes deben garantizar la defensa de la competencia para fomentar la diversidad de voces, el pluralismo cultural, el federalismo y la producción nacional de contenidos. Como en el principio anterior, la Comisión no contempla que la defensa de la competencia no asegura la diversidad y el pluralismo, debiendo necesariamente el Estado tomar parte, fomentando y protegiendo esos aspectos. Esta declaración se contradice con las medidas tomadas por medio del DNU 267/15 que, al otorgar la posibilidad de prestación cruzada de servicios, no garantiza la competencia igualitaria ya que los prestadores de tv por cable adquirieron inmediatamente una licencia de Argentina Digital mientras las telco vieron frenado su ingreso al sector audiovisual por dos o tres años. Además la obligación de garantizar la diversidad de voces y producción nacional de contenidos no coincide con el aumento, explicado anteriormente, de los porcentajes de transmisión en red en las localizaciones más pequeñas, ni con la quita del tope de 35 por ciento del mercado y la prórroga automática e indefinida de licencias, impidiendo el ingreso de nuevos actores.

El **duodécimo** principio refiere a las cuotas de contenido: música local y producción nacional para la radiodifusión sonora, producción local independiente en la tv abierta y cuotas razonables de producción local independiente para las señales internacionales de contenidos. Este último punto es una buena iniciativa.

No obstante, es necesario volver a señalar que al tiempo que se enarbola el principio de las cuotas de pantalla con producciones locales e independientes la misma Enacom reglamentó la Constitución de Redes de Emisoras de Radio y Televisión Abierta por medio de la resolución 5264/16.

El **decimotercer** punto refiere a la aplicación de las regulaciones nacionales en el ámbito de las comunicaciones convergentes, sin importar el soporte que utilicen.

El principio **decimocuarto** refiere a promover la generación de empleo, la formación profesional de los trabajadores y la protección integral del trabajo con un marco regulatorio que fomente la inversión en innovación tecnológica y garantice la seguridad jurídica. Nuevamente, hay que recordar que la resolución 5264/16 sobre la constitución de Redes pone en riesgo algunas fuentes de trabajo debilitando el estamento de la participación en la producción de los mensajes.

El **decimoquinto** principio refiere a que el ejercicio del periodismo debe promover prácticas autorregulatorias, respetando los estándares interamericanos sobre libertad de expresión y acceso a la información. Es una definición confusa y genera la duda de si los medios serán obligados a tener códigos de ética. Queda por verse.

El **decimosexto** punto se refiere a los medios públicos y señala que deben asegurar y respetar el pluralismo y la diversidad, ser federales y promover contenidos regionales, y

garantizar la participación ciudadana atendiendo a las necesidades e identidades culturales de la población.

Debe señalarse que este punto *“carece de toda referencia a la composición de la autoridad de aplicación, formas de participación ciudadana y conformación de las entidades de control”*¹³⁷ y que la participación, en una *sociedad democrática* como la argentina, parece reducirse a la característica de los públicos como consumidores sin tener en consideración niveles que impliquen posiciones de poder en la toma de decisión o en la formulación de políticas para el sector.

Finalmente, el **decimoséptimo** de los principios refiere al fomento del desarrollo de los medios comunitarios considerados como *“una herramienta facilitadora de la información y comunicación de las poblaciones con singularidad cultural, poblaciones distantes o de difícil acceso”*¹³⁸. Por otra parte refiere también a los incentivos en la financiación para los medios de zonas rurales, de zonas de frontera y de los pueblos originarios.

Sobre este último principio es necesario señalar varios aspectos sensibles y preocupantes. En primer lugar, nada se dice sobre la reserva de espectro del 33% para medios sin fines de lucro como la Resolución 9/16 sostenía.

En segunda instancia, hay una definición de lo comunitario cargada de una mirada paternalista y al incluir a los Pueblos Originarios en este principio se confunde el estatus constitucional que tienen, porque no son personas no estatales como si son los medios comunitarios.

En tercer lugar, el criterio para la asignación de fomento a los medios comunitarios es restrictivo ya que solo se piensa para aquellos que están en zonas de frontera y áreas rurales. Esto es preocupante porque, o se desconoce la especificidad de los medios comunitarios, al equiparlos con los medios de zonas rurales, de frontera o los pueblos originarios, o es una decisión intencional que no contempla los riesgos de sostenibilidad del sector social de la comunicación¹³⁹.

Este último principio menoscaba el nivel de la participación en la producción de los mensajes restringiendo, directa e indirectamente, el ingreso de nuevos actores no comerciales al sector ahora “convergente” de las comunicaciones.

En conclusión, los 17 puntos son presentados como *los principios que regirán* la nueva normativa para el sector convergente, unificando el audiovisual con las telecomunicaciones. Sin embargo, como toda declaración de principios, presentan un registro dispar ya que son un conjunto de pautas generalistas que muestran

¹³⁷ Divergencias ante la convergencia: tensión entre principios, realidades y derechos. Disponible en: www.academia.edu/26857004/Divergencias_ante_la_convergencia_tensi%C3%B3n_entre_principios_realidades_y_derechos.

¹³⁸ Ministerio de Comunicaciones. Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma, actualización y unificación de las Leyes N° 26.522 y 27.078; *Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes*.

¹³⁹ Divergencias ante la convergencia: tensión entre principios, realidades y derechos. Disponible en: www.academia.edu/26857004/Divergencias_ante_la_convergencia_tensi%C3%B3n_entre_principios_realidades_y_derechos.

paradójicamente muchas incongruencias frente a las políticas llevadas adelante por Macri y lo dispuesto por el mismo Gobierno a través del DNU 267/15 que afectó aspectos centrales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual e incluso creó a la Comisión Redactora.

Luego de analizar principio por principio puede afirmarse que la presencia de los diversos actores de la sociedad en los tres estamentos de la participación no parece ser un tema relevante para la Comisión, el Enacom o el Gobierno Nacional ya que no se contempla ningún espacio participativo para la formulación de planes y políticas de comunicación. Esto puede leerse en todo el proceso que lleva a la declaración de los principios: DNU 13/15 y 267/15; Resolución 9/16 y 17 principios. Toda decisiones tomadas de manera arbitraria y autoritaria, sin presencia ciudadana ni escenarios participativos de construcciones colectivas.

En cuanto al lugar que se le asigna a la participación ciudadana en la toma de decisiones, el que define a la autoridad de aplicación es el mejor ejemplo para entender las incongruencias mencionadas anteriormente. El noveno principio exige pluralismo de género en su conformación pero nada dice sobre la diversidad política en la representación, o sobre la presencia de los prestadores sin fines de lucro, las universidades, los sindicatos o las sociedades gestoras de derecho. Estos actores llegaron a tener representación con la Ley 26.522 por intermedio del COFECA. Por otra parte, la Comisión establece que la designación de los miembros del Enacom debe ser mediante procesos transparentes que involucren a la ciudadanía pero cuatro de siete miembros ya fueron nombrados directamente por el Poder Ejecutivo Nacional. La conformación de la Comisión sufre los mismos vicios arbitrarios con integrantes elegidos por su *reconocida y pública solvencia moral*.

Finalmente, en relación al primer nivel de la participación, los principios no son muy precisos porque si bien hablan de proteger e incentivar la diversidad y pluralidad de los contenidos no se establecen porcentajes ni mecanismos para evitar la concentración mediática; omiten mencionar la concentración existente y previsible de acuerdo a la evolución de los mercados e inversiones “convergentes”; no hacen referencia a la transparencia en la titularidad de las licencias; tampoco se pone un límite a los porcentajes máximos de mercado y se obvia el mecanismo de previa celebración de audiencias públicas en la localidad donde se preste un servicio para autorizar. Además, no se tiene en consideración para el acceso a la producción de los mensajes a diversos actores del audiovisual como sindicatos o universidades y apenas se hace referencia al incentivo para los medios comunitarios equiparándolos erróneamente con pueblos originarios y medios rurales o en zona de frontera.

Sintetizando, el trabajo de la Comisión carece de impacto en el corto plazo porque, mientras se espera por el nuevo marco normativo, el DNU 267/15 y las resoluciones del Enacom siguen rigiendo transitoriamente el sector infocomunicacional favoreciendo, a

demanda de las grandes empresas, la lógica de concentración en el área; ampliando los límites para acumular licencias; flexibilizando sus plazos; disponiendo extensiones automáticas para los actuales prestadores y eliminando la regulación para la TV por cable, entre otras cuestiones.

Los 17 principios solo consideran a la participación en el nivel de la producción de los mensajes, pero reducen a la ciudadanía a su condición de consumidora/receptora. El pluralismo y la diversidad son entendidos como un aumento en la variedad de los contenidos.

Sin embargo, pese a todas las deficiencias señaladas, como aspecto positivo cabe destacar que los principios son el primer intento del Gobierno de Macri para resolver las incongruencias de sus propias acciones. Aunque, esos puntos, previamente, no garantizan nada.

A partir del análisis una problemática queda planteada. En una época donde la vertiginosidad del cambio tecnológico pone en jaque los marcos normativos, su construcción necesariamente debe involucrar a los distintos actores del sector infocomunicacional y el espacio ideal para arribar a posibles debates y consensos debiera ser el Congreso y no una Comisión creada al interior de un Ministerio que depende directamente del Poder Ejecutivo.

Si bien la expectativa está puesta en el anteproyecto de Ley que pueda resultar de las reuniones con diversos actores y los aportes que estos puedan realizar, no debe olvidarse como bien señala Rossi que *“un anteproyecto, no deja de ser eso. No es un proyecto. Cabe recordar que el proyecto COCODE presentado al Congreso nada tuvo que ver con el que finalmente fue promulgado”*¹⁴⁰ y además que el Gobierno no cuenta con mayoría de representación parlamentaria.

En ese sentido, es necesario alertar que los principios son solo eso y nada específico dicen acerca de cómo se va a fortalecer, incentivar o promover la democratización de las comunicaciones en argentina mientras que las decisiones arbitrarias siguen regulando un sector que se muestra cada vez más concentrado, con una participación multiactoral limitada y restringida.

3. La Coalición y los nuevos 21 puntos por el Derecho a una Comunicación Democrática.

El 3 de marzo de 2016, el Congreso Nacional de la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD) sesionó, con más de 500 representantes de 16 provincias y diversas organizaciones, en el Auditorio de la Cámara de Diputados de la Nación y aprobó -4 meses antes de que la Comisión Redactora presente sus 17 principios- por unanimidad los Nuevos

¹⁴⁰ Entrevista a Lic. Diego Rossi.

21 de Puntos por el Derecho a la Comunicación que, según la misma CCD *“amplían el horizonte de los debates y propuestas para una comunicación democrática en todos los medios, formatos y plataformas”*.¹⁴¹

Si bien pasaron doce años entre los primeros 21 puntos y los actuales, en líneas generales pueden verse coincidencias pero también variantes ya que el nuevo escenario le exige a la Coalición *“defender lo conquistado y reclamar por lo que falta para garantizar el pluralismo y la comunicación democrática en todos los soportes”*¹⁴². Así, ya desde el nombre la CCD dejó de hablar de radiodifusión para empezar a hablar de comunicación. En ese sentido, el primer principio revaloriza a *“la comunicación como un derecho humano universal y no como una mercancía”*¹⁴³ poniendo en tensión este concepto con la variable económica, eje central de los considerandos del DNU 267/15.

Analizando los 21 principios puede verse que para fortalecer el nivel de la participación ciudadana en la producción de los mensajes la CCD propone alternativas y mecanismos que impulsen la pluralidad de voces fomentando la no discriminación de ningún actor del sector; estableciendo límites a la concentración de licencias; promoviendo la producción de contenido local e independiente, garantizando la sostenibilidad del sector y regularizando la situación actual del área infocomunicacional.

Sobre pluralismo y no discriminación, los principios 3 y 6 proponen:

Fomentar y preservar la diversidad en la gestión de medios, redes y soportes a través de un Estado activo y presente que promueva *“la participación de organizaciones sin fines de lucro, PyMEs y prestadores públicos, parlamentarios, universitarios, provinciales o municipales”*¹⁴⁴. (3)

Asegurar que en el acceso a la gestión de los medios esté prohibida todo tipo de discriminación debido a la condición étnica, etaria, de discapacidad, salud, sexualidad, social, económica, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y la libertad. (6)

Sobre los límites a la concentración para evitar la conformación de monopolios u oligopolios, los principios 2, 9, 10 y 17 señalan la necesidad de:

Establecer límites a la concentración entendiendo que los monopolios y oligopolios conspiran contra la democracia al restringir la circulación de ideas. (2)

Regular la propiedad cruzada y las posiciones dominantes de mercado evitando la concentración de la propiedad en manos de un mismo titular que supere el 35 por

¹⁴¹ Coalición por una Comunicación Democrática. 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. Disponible en: www.coalicion.org.ar/21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

ciento del mercado nacional o que, en el plano local, la suma de soportes implique el control total de esa localidad. (9)

Separar las licencias entre las del alcance local y nacional; permitir la transferencia de licencias previa autorización habiendo transcurrido un plazo razonable desde la adjudicación del servicio y siempre que el objetivo sea preservar la actividad del medio. (10)

Considerar el espectro radioeléctrico como un recurso intangible, finito y de dominio público, cuya administración, gestión y control es responsabilidad indelegable del Estado nacional. (17)

En cuanto a la variedad de contenidos para fomentar la producción de la cultura nacional, los principios 11, 18 y 20 destacan la importancia de:

Incluir cuotas de pantalla garantizando la difusión de producción nacional, propia, independiente y local, expresando así el principio de *must carry* para garantizar el pluralismo informativo. (11)

Garantizar que el ejercicio de la exclusividad de derechos para la retransmisión o emisión de determinados acontecimientos de interés relevante no perjudique el derecho de la ciudadanía a seguirlo de manera gratuita. (18)

Promover por medio de la ley y ser una política de estado el sostenimiento y desarrollo de la industria nacional de contenidos audiovisuales, junto con las cuotas de pantalla para la producción de ficción cinematográfica y audiovisual. (20)

Respecto a la sostenibilidad del sector, la CCD propone que se debe proteger a la comunicación en tanto bien social. Para eso propone:

Garantizar una distribución adecuada de recursos, facilidades e infraestructura (frecuencias, papel, insumos básicos, etc.) para promover el pluralismo y la diversidad. (2)

Garantizar la reserva del 33 por ciento para el tercer sector proponiendo políticas públicas dirigidas a la sostenibilidad de las organizaciones con menores recursos: comunitarias, cooperativas, sin fines de lucro, pueblos originarios, pymes locales. Sostener, a su vez, políticas de asignación de recursos con sentido social y federal como el Fondo de Servicio Universal o el Fondo de Fomento Concursable (FOMECA). (4)

Distribuir la pauta publicitaria pública y privada de manera justa para contribuir al desarrollo pleno de la pluralidad de medios incorporando cuotas de distribución con carácter federal y social, estableciendo mecanismos que impidan el reparto arbitrario

de la publicidad estatal generando situaciones de discriminación y censura indirecta por línea editorial, informativa, ubicación geográfica u otras cuestiones; respetando así criterios equitativos y transparentes. (8)

Adoptar normas que estimulen la producción de equipamiento y contenidos locales, propios y nacionales porque estos constituyen una vía directa para el desarrollo de una industria tecnológica nacional y para la promoción del trabajo en todas las áreas; Asegurar en los medios una relación laboral en forma libre, registrada, igualitaria, segura y digna, con resguardo de la salud psicofísica y respeto a las incumbencias profesionales correspondientes a la actividad de las comunicaciones (20)

En el último de los principios (21) la CCD exige *“La regularización de todos los servicios de comunicación audiovisual o de Tecnologías de la Información y la Comunicación que tengan trámites pendientes de resolución”*¹⁴⁵ poniendo de manifiesto una situación que comenzó en el gobierno de Cristina Fernández y que continúa en el primer año de gestión de Mauricio Macri, sin perspectivas de soluciones próximas. La organización insiste en un Estado que actué adoptando las medidas necesarias para solucionar los trámites de adjudicación de licencias, resolución de concursos, asignación de frecuencias y habilitaciones para el pleno ejercicio de los derechos adquiridos, y cuya realización se haya demorado por cuestiones técnicas, administrativas o de cualquier naturaleza.

En relación a esto, Enacom presentó un Informe de Gestión del primer semestre donde menciona que el sector de las comunicaciones presentaba un atraso respecto al otorgamiento de nuevas licencias o registro de nuevos servicios, pero que comenzó a solucionarse gracias a su gestión. Sin embargo, desde la CCD afirman que *“Desde diciembre 2015 a la fecha está virtualmente paralizado el otorgamiento de nuevas licencias o registros de áreas de cobertura para el servicio de televisión por cable, lo que implica el congelamiento del mercado y un cepo para nuevos operadores; en particular afecta al sector cooperativo con más de un centenar de presentaciones”*¹⁴⁶. Además *“Las políticas de asignación y gestión de espectro radioeléctrico en curso suponen un avance del sector de telecomunicaciones en detrimento de los servicios audiovisuales”*¹⁴⁷. De esta forma la CCD exige con su último principio una reparación y que el punto de partida de una nueva ley no desconozca el pasado inmediato del sector infocomunicacional.

Respecto al segundo estamento de la participación -en la toma de decisiones- la Coalición propone en su principio séptimo una autoridad de aplicación con participación federal y social señalando, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos

¹⁴⁵ Coalición por una Comunicación Democrática. 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. Disponible en: www.coalicion.org.ar/21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/

¹⁴⁶ Escenario jurídico y de gestión desde diciembre de 2015 a agosto de 2016. Disponible en internet en: www.coalicion.org.ar/escenario-juridico-y-de-gestion-desde-diciembre-de-2015-a-agosto-de-2016/

¹⁴⁷ *Ibidem*.

humanos, que *“la regulación de los medios de comunicación es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole”*¹⁴⁸. Además, añade que dicha autoridad debe contar con control parlamentario y representación federal y sectorial, incluyendo en el directorio representantes de las provincias; universidades nacionales; organizaciones de trabajadores; prestadores comerciales; pueblos originarios; usuarios y entidades del sector comunitario y cooperativo. Nuevamente, la CCD señala la necesidad de un Estado activo que garantice un modelo multistakeholder¹⁴⁹, asegurando la participación equitativa y respetando los enfoques de todas las partes interesadas en el sector de la comunicación.

El principio décimo señala como requisito indispensable para la renovación de cualquier licencia la realización de previas audiencias públicas en las localidades del servicio para autorizar; y el decimonoveno punto indica que es necesario garantizar el funcionamiento y promover la ampliación y federalización de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia y el de otros organismos que constituyen un aporte fundamental para la existencia de la representación plural, federal y especializada que expresen a los intereses del público y las audiencias.

Con estos principios la CCD se manifiesta en contra de los cambios introducidos por el DNU 267/15 reivindicando la regulación de la Ley 26.522 y exigiendo a su vez propuestas de mejoras que incrementen los niveles reales de participación multisectorial en los espacios de toma de decisiones. En ese sentido, Rossi plantea que *“si realmente va a ser un lugar de discusión, sirve. Pero si solo va a ser una silla más o menos sin ningún tipo de incidencia, entonces hay que replanteárselo porque no sirve”*¹⁵⁰.

Por último, y en relación al nivel más alto de la participación, correspondiente a la formulación de planes y políticas para el sector, la CCD señala ya en su primer principio que *“Las reglamentaciones y decisiones a nivel nacional, provincial y municipal deben cumplir y respetar los tratados y convenios internacionales en la materia”*¹⁵¹.

Además, pone de manifiesto su preocupación y disconformidad ante las medidas inconsultas de la administración Macri al señalar que *“el actual gobierno, a través decretos inconstitucionales resolvió apartarse de la voluntad popular expresada en años de debates y plasmada en el Congreso Nacional”*¹⁵², asimismo indica que *“el contenido de esos decretos resulta violatorio de los estándares internacionales de derechos humanos”*¹⁵³. En ese sentido la CCD solicitó una audiencia a la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH), que terminó

¹⁴⁸ Coalición por una Comunicación Democrática. 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. Disponible en: www.coalicion.org.ar/21-puntos-por-el-derecho-a-la-comunicacion/

¹⁴⁹ Si bien la Coalición no menciona explícitamente el concepto, sus descripciones apuntan en esa dirección.

¹⁵⁰ Entrevista a Lic. Diego Rossi.

¹⁵¹ Coalición por una Comunicación Democrática; 21 Puntos por el Derecho a la Comunicación. Marzo 2016.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

citando al Estado argentino para tratar las afectaciones al derecho a la comunicación y la vulneración de los estándares elaborados por el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos como consecuencia de las modificaciones vía DNU 267/15 a las leyes 26.522 y 27.078.

Por otra parte, desde la CCD sostienen que *“La gestión de ENACOM se caracteriza por su opacidad y la falta de información pública. Se conocen sólo parcialmente las actas de directorio, y las resoluciones adoptadas. Se calcula que sobre unas 5.000 resoluciones adoptadas luego de la fusión de AFSCA y AFTIC en ENACOM, sólo se han hecho públicas unas 1.400”*.¹⁵⁴

En síntesis, pese a este escenario político y contexto socioeconómico, la Comisión trata, a través de los 21 puntos, de promover y profundizar los principios de promoción del federalismo y el fortalecimiento democrático mediante el fomento del debate, las discusiones y la participación de todos los actores involucrados estableciendo además, pautas para la sostenibilidad de un sistema que garantice la diversidad y el pluralismo con producciones nacionales, locales e independientes de calidad, buscando así alcanzar la democratización del sector de las comunicaciones en Argentina.

A futuro, queda por verse cómo los 21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación, presentados en los encuentros de la Comisión Redactora para la Nueva Ley de Comunicaciones convergentes, entrarán o no en consideración al momento de redactar el anteproyecto de final de ley.

4. El pretexto de la convergencia digital encubre la realidad. La convergencia de intereses entre el Gobierno y los principales Multimedios.

Apoyándose en la crítica principal que se vertió sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el gobierno de Mauricio Macri utilizó la cuestión de la dimensión tecnológica en la esfera comunicacional para, mediante la revalorización, o redefinición, del concepto de convergencia llevar adelante una nueva política comunicacional aplicando un marco regulatorio, autoritario y ¿transitorio?, que paradójicamente se muestra como *convergente* respecto de los intereses de los actores más poderosos -en términos económicos y simbólicos- del sector audiovisual.

Los considerandos del DNU 267/15 inician señalando que entre las tecnologías de la información y la comunicación audiovisual *“viene verificándose una innegable tendencia a la convergencia tecnológica”*¹⁵⁵ y que, en efecto, esto es *“una realidad indiscutible en el mundo de hoy, que no sólo beneficia a los usuarios y consumidores de tales servicios, sino a toda*

¹⁵⁴ Coalición por una Comunicación Democrática; *Escenario jurídico y de gestión desde diciembre de 2015 a agosto de 2016*, 10 de Agosto de 2016.

¹⁵⁵ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

la población y al sistema democrático en su conjunto”¹⁵⁶. Así, rápidamente y sin mayores explicaciones, el gobierno vincula de manera directa la convergencia con el beneficio de los ciudadanos y el sistema democrático, como si pudiera, por sí misma, provocar la democratización comunicacional.

El macrismo apela al discurso de la convergencia argumentando que su avance produce la crisis del régimen de regulación preexistente en tanto dos *“industrias antes separadas convergen en una sola, resultando necesario así adaptar los marcos regulatorios y unificar las agencias reguladoras”*¹⁵⁷. De esta forma, señala la necesidad imprescindible de que exista un ente único de control de todo el sistema de medios, lo que a su vez facilitaría, según expresa el DNU 267/15, la defensa de la competencia y brindaría la seguridad jurídica necesaria para fomentar las inversiones y el desarrollo del sector.

Además, afirma que la situación regulatoria (AFSCA y AFTIC) genera *“costos significativos para el interés general y perjuicios para los usuarios y consumidores”*, sin fundamentar ni especificar a qué se alude concretamente con ello.

Ahora bien, en primer lugar es necesario señalar que en el DNU 267/15 el enfoque sobre la convergencia es muy rudimentario, entendido como *“el mero cruce entre las industrias audiovisual y de telecomunicaciones y no como el advenimiento de una cultura digital que trastoca toda la cadena productiva de la comunicación”*¹⁵⁸.

En ese sentido, puede decirse que la política comunicacional del gobierno de Macri apela al discurso de la convergencia y al veloz desarrollo de las nuevas tecnologías sólo para justificar la introducción de modificaciones normativas que favorecen marcadamente a los grupos de medios dominantes del país. Como señala Becerra *“el único eje que puede argumentarse como inspirado en la convergencia es el que dilata por dos años (extensibles a tres) el permiso para que los operadores de telecomunicaciones ingresen al mercado de tv cable, que pasa a ser clasificado como un servicio de telecomunicaciones”*¹⁵⁹.

Así, lo que este trabajo intenta señalar es que la decisión de unificar a las autoridades de aplicación de las leyes 26.522 y 27.078 no responde necesariamente a un requisito exclusivo de avance tecnológico, ya que no puede darse por sentado, como se afirma en los considerandos del DNU que un regulador sería más eficaz que dos.

Mientras el gobierno afirma que los cambios introducidos transitoriamente -aunque ya lleven un año regulando el sector- apuntan a *“evitar que el avance del proceso de regresión de la industria de los medios y las telecomunicaciones se consolide aún más”*¹⁶⁰, aquí se sostiene que estos juegan a favor de los grandes multimedios, puesto que amplían los límites para la concentración de licencias, flexibilizan sus plazos, admiten prórrogas

¹⁵⁶ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

¹⁵⁷ Ibídem.

¹⁵⁸ Becerra, Martín; Restauración. *Políticas y tecnologías de comunicación*. Buenos Aires, 2016.

¹⁵⁹ Ibídem.

¹⁶⁰ Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones.

sucesivas que omiten todo tipo de audiencia pública o control ciudadano, y facilitan la transferencia de licencias entre empresas.

De esta manera, lo que en realidad pareciera producirse es una desregulación hacia la convergencia plena que está hecha a medida para favorecer a los principales actores privados comerciales del sistema audiovisual y en especial a los licenciatarios de TV por cable, cuya actividad queda comprendida bajo la Licencia Única Argentina Digital dejando sin efectos los límites de concentración de licencias y tope de porción de mercado establecidos en la Ley 26.522/09.

Sin dudas, con la nueva normativa el actor que se emerge como triunfante es el grupo Clarín que podrá blindar su dominio en la TV por cable a través de Cablevisión y expandirse a la telefonía móvil (visionariamente había comprado Nextel a mediados de 2015). Al ser eliminadas las restricciones a la propiedad de la TV por cable así como las limitaciones a la propiedad cruzada entre TV abierta y cable y estimular su cruce a telecomunicaciones, el DNU 267/15 es un bálsamo para el multimedios.¹⁶¹

Así, observada en un momento histórico y contexto dado, la iniciativa del Gobierno de Macri permite inferir una posición estatal que, producto de un inestable equilibrio de fuerzas sociales, evidencia la fortaleza de algunos actores del sistema audiovisual que guían (como la mano invisible) las reglas del mercado y sobre todo controlan el sentido y el impacto de las políticas públicas. Como señala Rossi, *“los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) deben tomar decisiones bajo la presión de fortísimos lobbies que condicionan las políticas generando un equilibrio siempre inestable entre los pocos, pero grandes, actores del concentrado mundo de las comunicaciones argentinas”*¹⁶².

Por último, todo lo analizado induce a pensar que el lugar que la participación ciudadana ocupaba, al menos en el texto legal de la LSCA, se deteriora -por no decir diluye- mediante cambios en artículos puntuales de leyes que fueron debatidas y aprobadas por el Congreso de la Nación y consensualmente apoyadas por vastos sectores de la sociedad.

Queda claro que la eficiencia técnica y la competitividad del mercado son los conceptos principales que guían la nueva política comunicacional, rescantando el valor económico de la industria por encima de su valor simbólico. En ese sentido, el pluralismo y la diversidad parecen quedar a un lado y, ante esto, es necesario alertar sobre las argumentaciones que basadas en el optimismo tecnológico subsumen las cuestiones ligadas a la participación ciudadana como una maximización en el acceso, reduciendo al ciudadano al papel de consumidor o usuario.

El pretexto de la convergencia tecnológica es utilizado como justificativo para alentar una política pública favorable a los conceptos del libre mercado en perjuicio de la diversidad

¹⁶¹ Becerra, Martín; Restauración. *Políticas y tecnologías de comunicación*. Buenos Aires, 2016.

¹⁶² Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

de voces, del derecho ciudadano a ejercer plenamente la libertad de expresión y de la presencia ciudadana activa en todos los espacios posibles.

La “*modernización para la convergencia*”¹⁶³ deja pendiente el debate y tratamiento de cuestiones no incorporadas o eliminadas en la normativa y, sobre todo, las expectativas de diversos actores que durante décadas estuvieron excluidos de cualquier posibilidad de incidir en decisiones públicas.

Este trabajo quiere señalar la importancia de comprender que lo que está en juego no es el valor económico de los bienes culturales, sino también su valor simbólico y por ese motivo las normativas no pueden justificarse, excluyendo la dimensión social y política del análisis, únicamente en aspectos económicos y tecnológicos.

¹⁶³ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECESO, UBA, febrero 2016.

CONCLUSIONES

Como se anticipó, el objetivo de este trabajo fue describir y analizar las políticas de comunicación implementadas en el país durante el periodo 2009-2016 haciendo hincapié en las principales medidas regulatorias (LSCA y DNU 267) y en cómo éstas modificaron el mapa de los actores sociales involucrados en el proceso de construcción comunicacional argentino. Así, se identificó los tres niveles de Participación alcanzados en el Desarrollo Institucional de los Servicios de Comunicación, para finalmente, establecer si se produjo, o no, un cambio de paradigma durante el periodo analizado provocado por decisiones que fomentaron o restringieron la Participación Ciudadana en el sector audiovisual.

En primera instancia, debe afirmarse que durante los últimos seis (6) años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se asistió, gracias a diversas decisiones sociales, económicas y políticas, a un proceso de ampliación de la participación ciudadana en el sector de los servicios de comunicación audiovisual sin precedencia en la historia de la República Argentina.

En el nivel más alto de participación (planificación del sistema audiovisual) la experiencia latinoamericana muestra una carencia histórica de formas de planeamiento a largo plazo desde la esfera pública y la falta de una sostenida participación de sectores de la sociedad civil, en las distintas áreas de la cosa pública y específicamente en lo correspondiente al audiovisual y a las nuevas tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, la experiencia de LSCA argentina establece un antecedente importante alertando desde la práctica misma sobre los límites del pluralismo para consagrar políticas redistributivas.

El proceso de debate y sanción de la LSCA, que involucró a diversos actores no tradicionales, fue un ejemplo para el continente latinoamericano y para el mundo entero. La incorporación de las organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la CRD como promotoras del proyecto, los debates en las audiencias públicas, los foros participativos y las opiniones plasmadas en anotaciones hechas a la LSCA significaron un gran paso hacia la democratización de las comunicaciones.

En relación al segundo nivel -toma de decisiones- con la LSCA se avanzó en la creación de un diseño institucional con estructura federal, representativa y pluralista. Una Autoridad de Aplicación conformada con representación directa, pero minoritaria, del PEN y con un significativo nivel de pluralismo político y social; un Consejo Federal que incluía a las universidades, trabajadores, pueblos originarios, iglesia católica, con o sin fines de lucro y gestores de derecho en espacios de tomas de decisión; y una Defensoría del Público que salvaguardaba los intereses de los ciudadanos. Además, se incorporó el mecanismo de la *Audiencia Pública*, uno de los niveles más altos posibles de participación ciudadana directa

en la toma de decisiones. Todo un entramado que apuntó a fortalecer la calidad de los espacios de representación institucional como nunca antes en la historia argentina.

En cuanto al primer nivel producción de contenidos- la LSCA también fue disruptiva porque garantizó la entrada de nuevos y diversos prestadores; reservó el 33% de las licencias para organizaciones sin fines de lucro, dándole un lugar legal a un sector históricamente proscripto; se estimuló a través de políticas públicas la producción propia e independiente a partir de la implementación de cuotas de pantalla; se estableció que los medios del Estado debían ser públicos y no gubernamentales (si se hubiera cumplido hubiese sido una verdadera innovación en la historia argentina); y se impuso límites a la concentración de la propiedad de grupos privados planteando que la excesiva concentración afecta a la libertad de expresión de las mayorías.

Con todas estas características es innegable que el paradigma comunicacional participativo apuntaba -con errores y defectos- a un fortalecimiento del patrimonio cultural y social, reivindicando los intereses y las particularidades regionales; concibiendo a la ciudadanía como un sector activo en la planificación de políticas de comunicación masiva, con fuerte presencia en los espacios de toma de decisiones y nuevas posibilidades de producción de mensajes y contenidos como nunca antes se habían desarrollado en el país.

En ese sentido, Bulla señala que la LSCA *“implica por muchas de las novedades que introduce un cambio de paradigma en la comunicación de masas en la Argentina, sin duda ese nuevo paradigma comunicacional está signado por la participación de los ciudadanos”*¹⁶⁴, y Baranchuk indica que *“la Ley 26.522 significa un gran paso hacia la democratización de las comunicaciones en la Argentina. Con ella se garantiza la entrada de nuevos y diversos prestadores y se estimula la producción propia y la de terceros a partir de la implementación de cuotas de pantalla”*¹⁶⁵, pero Rossi alerta: *“deberán pasar varios años para que este cambio normativo se traduzca en mayor diversidad de licenciarios dentro del concentrado mapa de medios audiovisuales”*¹⁶⁶

Profundizando sobre el planteo de Rossi, Becerra sostiene: *“es necesario hacer una distinción entre el proceso de discusión del texto legal que se presentó como proyecto de ley al Congreso Nacional en 2009 del proceso posterior de implementación de la LSCA”*.¹⁶⁷

En ese sentido, luego de seis años de haber sido sancionada y cinco de vigencia plena, la principal dificultad fue la de constatar avances efectivos en su aplicación dado que varios de los aspectos positivos quedaron plasmados en la letra de la norma pero no se

¹⁶⁴ Bulla, Gustavo; “Participación: Concepto clave en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual ” en Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina, 2011.

¹⁶⁵ Baranchuk, Mariana; Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010..

¹⁶⁶ Rossi, Diego: Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora. CECESO, UBA, febrero 2016

¹⁶⁷ Entrevista al doctor Martín Becerra.

materializaron. Si la LSCA se hubiese implementado en sus diversos estamentos, hubiera tenido una legitimidad social y política que no llegó a alcanzar y en ese sentido aquí se entiende, como plantea Baranchuk, que *“la puesta en vigencia de una nueva ley es la condición necesaria, pero no suficiente, para democratizar las comunicaciones. Para ello la normativa deberá hacerse cumplir a rajatabla”*.¹⁶⁸

Si bien el kirchnerismo no promovió una aplicación exhaustiva de la LSCA, estas críticas son secundarias respecto de una normativa que tuvo tantos aspectos positivos en relación a incremento de los niveles de participación social en el sector comunicacional. Además, en el contexto actual, los debates sobre las capacidades o conveniencias de la plena aplicación de LSCA fueron superados por un evidente cambio de sentido de las políticas públicas hacia una restauración desreguladora, favorable a más concentración.¹⁶⁹

La hipótesis inicial de este trabajo señalaba que, tras las primeras medidas de Macri, la participación se vería progresivamente afectada en sus tres niveles -producción de contenidos, toma de decisiones y formulación de políticas de comunicación masiva- reduciéndose finalmente en favor de los intereses, esencialmente políticos y económicos, del Gobierno actual y los grandes grupos multimediáticos del país.

Efectivamente, por todo lo analizado a lo largo del trabajo, puede afirmarse que el rumbo político elegido por el gobierno de Macri en materia audiovisual, confirma que se está ante un nuevo Paradigma de Participación, limitado y regresivo, que deriva de un pensamiento liberal y apela a las lógicas comercial y técnica, utilizando el argumento de la eficiencia operativa e innovación tecnológica como sustento de los intereses comerciales: la seguridad jurídica que propicie un marco ideal para el aumento de las inversiones y de la rentabilidad en perjuicio de la participación ciudadana, socavándola y volviéndola a niveles regresivos que, bajo ningún punto de vista, demuestran priorizar ni fortalecer la democratización de las comunicaciones. Ejemplo de ello es que, a diferencia del proceso participativo (nivel 3) que desembocó en la LSCA, con miles de aportes al texto presentado por el Ejecutivo; en su lugar, se dictó un DNU para cambiar la LSCA en los espacios de participación y los límites de concentración económica y luego la aplicación de una política pública que fue un simulacro de participación que incluye seminarios sin debate y opiniones de un máximo de 300 caracteres por internet para la creación de un nuevo marco normativo que reemplace definitivamente la LSCA.

En el nivel de la toma de decisiones los decretos sancionados disolvieron órganos plurales y participativos como AFSCA y AFTIC invocando pretextos tecnológicos para ocultar el objetivo real: someter a la autoridad de aplicación a la voluntad el Poder Ejecutivo;

¹⁶⁸ Baranchuk, Mariana; *Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)*, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010.

¹⁶⁹ Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

también se disolvieron órganos de representación federal, académica y sectorial con responsabilidades en el Directorio para sustituirlos por ámbitos con menor representación y carentes de función ejecutiva. Además, el mecanismo de la *audiencia pública* fue derogado en todas sus dimensiones.

En cuanto a las posibilidades de participación en la producción de los mensajes las nuevas medidas tienden a fomentar la concentración de la propiedad y de la producción de contenidos, restringiendo el pluralismo y la diversidad de voces mediante la habilitación de prórrogas sucesivas; transferencia de licencias (excluidos los prestadores privados sin fines de lucro); ampliando los límites para acumular licencias, permitiendo procesos de integración vertical u horizontal; flexibilizando la normativa para la vinculación de emisoras y transmisión en red; y erradicando señales o programas de contenidos que estimulaban la producción desde el Estado.

Sin lugar a dudas, se está frente a un rearmado de las políticas públicas de comunicación y mientras las instituciones públicas han sido cooptadas por funcionarios vinculados directa o indirectamente a los actores privados comerciales, *“el proyecto de democratización, que tuvo un nuevo piso en Argentina con el debate y sanción de la Ley 26.522, a partir de 2016 se ve fuertemente amenazado”*¹⁷⁰

Ante la descripción de este panorama, la participación ciudadana, y la de los diversos actores históricamente postergados del sector comunicacional, se subsumen en la incertidumbre, dejando como elemento alentador el recuerdo de experiencias colectivas compartidas que encontraron su esplendor en la sanción de la LSCA.

El contexto actual demuestra, retomando a Roncagliolo, que una verdadera democratización de las comunicaciones sólo puede alcanzarse en una sociedad democrática con intenciones democratizadoras, ya que el mero sistema de representación de partidos políticos y el sufragio no garantizan, bajo ningún punto de vista, la democracia comunicacional.

De aquí en adelante el desafío radica en articular espacios colectivos para producir condiciones similares al periodo 2008-2015, para afianzar la participación ciudadana, para volver a poner en agenda los servicios de comunicación audiovisual y para promover políticas nacionales de comunicación democráticas desde una perspectiva social.

Quienes detentan el poder político, transitoriamente, no pueden obviar que las políticas públicas de comunicación tienen multifacéticas implicancias para la democracia y si verdaderamente su objetivo es el robustecimiento del sistema democrático en su conjunto entonces la elaboración de estas políticas:

¹⁷⁰ Rossi, Diego: *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*. CECSO, UBA, febrero 2016.

debe ser fruto de discusiones y consensos amplios habilitando debates legislativos que involucren una multiplicidad de actores políticos y sociales, y no dirimirse a puertas cerradas entre funcionarios del PEN y los principales actores empresariales. Las decisiones no son una prerrogativa exclusiva de quienes tienen el poder político o económico y el proceso de toma de decisión debe implicar la participación social en todos los niveles posibles, haciendo fundamental la existencia o creación de mecanismo nacionales para promover la participación y discusión de las necesidades comunicacionales y sus implicancias sociales¹⁷¹

debe proyectarse a mediano y largo plazo garantizando la profundización de los mecanismos de participación, promoviendo la sostenibilidad legal y económica de los medios comunitarios, universitarios, educativos, cooperativos, de pueblos originarios y del pequeño empresariado con arraigo local, en todos los soportes

debe promover la intervención de distintos sectores de la sociedad civil en los medios, porque sólo así se estará más cerca de una *"multiplicidad que permita la manifestación de la totalidad de los conflictos, expresiones de masas y universos culturales que pueblan la sociedad argentina"*¹⁷²

Como se apuntó inicialmente, este trabajo afirma sin dudar que, si el objetivo final es el fortalecimiento democrático, la participación juega un papel clave en todo el proceso comunicacional y debiera promoverse (y cumplirse) a través de políticas de comunicación que limiten el proceso de concentración y monopolización del sistema de medios circunscribiendo la acción de las grandes empresas nacionales e internacionales.

La democratización comunicacional sólo será posible mediante la universalización del acceso; la profundización de mecanismos de participación; el desarrollo de sistemas de financiamiento para la producción y distribución de contenidos; la proyección de políticas de mediano y largo plazo para la diversidad cultural; y un diseño institucional capaz de implementar y controlar todas estas acciones.¹⁷³

¹⁷¹ MacBride, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

¹⁷² Rossi, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*, CECOSO, UBA, 2016.

¹⁷³ Rossi, Diego y Morone, Rodolfo (2014); *Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual*. Texto reelaborado sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepcc, julio 2013, UNQ.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEM, Beatriz; *La representación ciudadana en los medios masivos*; en Ivoskus, D. (ed.) Cumbre Mundial de Comunicación Política, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010.
- BALADRON, Mariela y DE CHARRAS, Diego; “Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina” en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, Número 127, pp.37-47, Quito, Ecuador, 2014.
- BARANCHUK, Mariana; *Una historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones)*, Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, Buenos Aires, 2010.
- BARANCHUK, Mariana y RODRÍGUEZ USÉ, Javier; *Ley 26.522: Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual*, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Lomas de Zamora, Buenos Aires, Argentina, 2011.
- BECERRA, Martín; *Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2003.
- BELTRÁN, Luis Ramiro; *Las políticas nacionales de la comunicación en América Latina*. París: UNESCO, 1974.
- BUSO, Néstor y JAIMES, Diego; *La cocina de la ley: el proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*, Ediciones FARCO, Buenos Aires, 2011.
- CALÍFANO, Bernardette; “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación” en *Austral Comunicación*, Vol 4 N° 2, Buenos Aires, 2015.
- CALÍFANO, Bernadette; “Políticas públicas de comunicación: historia, evolución y concepciones para el análisis” en *Revista Brasileira de Políticas de Comunicação*, Número 3, Brasília, 2013.
- CANTO SAENZ, Rodolfo; “Políticas Públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana” en *Revista Gestión y Política Pública* (on line), México, Vol IX N° 2, 2000.
- CIDH - OEA, Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Informe anual 2014.
- COMISIÓN EUROPEA; *Libro Verde sobre la convergencia de los sectores de telecomunicaciones, medios de comunicación y tecnologías de la información y sobre sus consecuencias para la reglamentación*, Bruselas, 1997.

- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA, *Ley de Radiodifusión. Proyecto y Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- ECO, Umberto; *Como se hace una tesis*, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, 1988.
- FREEDMAN, Des; "Las dinámicas del poder en la elaboración de políticas de medios en la actualidad" en *Media, Culture & Society*, v.26 Nº 6, Londres, 2006.
- FREEDMAN, Des; *The politics of media policy*, Polity Press, Cambridge, 2008.
- GRAZIANO, Margarita; "Política o ley: debate sobre el debate" en *Revista Espacios*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 1988.
- GRAZIANO, Margarita; Guía Teórica: 1º parte. Textos de cátedra: Políticas y Planificación de la Comunicación, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1997.
- MAC BRIDE, Sean y otros; *Un solo mundo, voces múltiples*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- MANN, Michael; "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", En: Acuña, C. H. (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2011.
- MARINO, Santiago; "Vaivén: desgranar moralejas en la Argentina de la ley audiovisual". En Dossier nº14 del Observatorio Latinoamericano del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2014.
- MARTÍNEZ NICOLÁS, Manuel; "De la brecha digital a la brecha cívica. Acceso a las tecnologías de la comunicación y participación ciudadana en la vida pública" en *Revista Telos*, Nº 86, Madrid, 2011.
- MASTRINI, Guillermo; *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina 1920-2007*, La Crujía, Buenos Aires, 2009.
- MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín; *Periodistas y magnates: Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo- IPyS, Buenos Aires, 2006.
- MASTRINI, Guillermo y BECERRA, Martín; *Los dueños de la palabra: Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del Siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires, 2009.
- MCQUAIL, Denis; *La regulación de los medios*, University of Leicester, Mimeo, 2010.
- MOCHKOSFKY, Graciela; "Pecado Original: clarín, los Kirchner y la lucha por el poder", Planeta, 2a ed, Buenos Aires, 2011.

- O'Donnell, Guillermo; *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2010.
- OSLAK, Oscar; "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teóricos metodológicos para su estudio" en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2011.
- OSLAK, Oscar y ODONELL, Guillermo; "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Administración Pública, perspectivas críticas*. Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José de Costa Rica, 1984.
- ORIOL COSTA, Pere; *La crisis de la televisión pública*, Paidós, Barcelona, 1986.
- PASQUALI, Antonio; "Reinventar los servicios públicos" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 140, Caracas, 1995.
- RONCAGLIOLO, Rafael; "Comunicación y democracia en el debate internacional" en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, 1990.
- ROSSI, Diego; *Acceso y participación: el desafío digital entre la garantía de derechos y la restauración desreguladora*, CECISO, UBA, 2016.
- ROSSI, Diego y MORONE, Rodolfo; *Diversidad y sustentabilidad: actores, inversiones e indicadores para analizar la democratización del audiovisual*. Texto reelaborado sobre ponencia presentada en VIII Congreso Internacional Ulepcc, julio 2013, UNQ, 2014.
- SIERRA CABALLERO, FRANCISCO; "Políticas de comunicación y cultura: un nuevo marco para el desarrollo" en *Políticas de comunicación y educación: crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (coord.); "La investigación cualitativa" en *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: GEDISA, 2006.
- "Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes", Comisión para la Elaboración del Proyecto de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes Nros. 26.522 y 27.078. Julio de 2016.
- "21 puntos básicos por el Derecho a la Comunicación", Coalición por una Radiodifusión Democrática, 2004.
- "21 puntos por el Derecho a la Comunicación", Coalición por una Comunicación Democrática, 2016.

Artículos periodísticos/Notas de opinión/Noticias

Becerra, Martín; “Restauración”, QUIPU ~ Políticas y tecnologías de comunicación, 14 de enero de 2016. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>

Becerra, Martín; “Audiencia en la CIDH sobre los DNU’s de Macri”, QUIPU ~ Políticas y tecnologías de comunicación, 8 de abril de 2016. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/04/08/audiencia-en-la-cidh-sobre-los-dnus-de-macri/>

De Charras, Diego, Loreti, Damián y Lozano, Luis; “El Decreto 267 y el fin de los debates”, Página 12, 8 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289841-2016-01-08.html>

Espada, Agustín y Rubini, Carolina; “Los medios sin fines de lucro”, Página 12, 9 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-287848-2015-12-09.html>

Granovsky, Martín; “Es una regulación a medida”, Página 12, 3 de enero de 2016. Disponible: www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-289454-2016-01-03.html

Pertot, Werner; “Una señal menos en la grilla de medios”, Página 12, 28 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-295594-2016-03-28.html>

Pereyra, Alejandro; “La Ley de Medios nació vieja y empeora la situación”, Clarín, 18 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.clarin.com/edicion-impresa/Ley-Medios-nacio-empeora-situacion_0_1087091289.html

Piqué, Martín; “Es lo más avanzado que he visto en el continente”, Página 12, 15 de julio de 2009. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-128260-2009-07-15.html>

Mastrini, Guillermo y Loreti, Damián; “Sobre el fallo de la Cámara en el caso Clarín”, Página 12, 14 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-219941-2013-05-14.html>

“Ante la política de comunicación de M. Macri (declaración)”, QUIPU ~ Políticas y tecnologías de comunicación, 10 de febrero de 2016. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/02/10/ante-la-politica-de-comunicacion-de-m-macri-declaracion>

“El Gobierno intimó a la AFA y ratificó el final de Fútbol para Todos”, Página 12, 27 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-312831-2016-10-27.html>

“Escenario jurídico y de gestión desde diciembre de 2015 a agosto de 2016”, Coalición por una Radiodifusión Democrática, 10 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.coalicion.org.ar/escenario-juridico-y-de-gestion-desde-diciembre-de-2015-a-agosto-de-2016/>

“Un año fuera de la Ley”, Coalición por una Radiodifusión Democrática, 4 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.coalicion.org.ar/documento-un-ano-fuera-de-la-ley/>

“Diputados ratificó el DNU de Macri que derogó parcialmente la Ley Audiovisual”, Señales, 6 de abril de 2016. Disponible en: <https://seniales.blogspot.com.ar/2016/04/diputados-ratifico-el-dnu-de-macri-que.html>

Mastrini, Guillermo; “Hoy ha muerto la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”, Señales, 6 de abril de 2016. Disponible en: <https://seniales.blogspot.com.ar/2016/04/guillermo-mastrini-hoy-ha-muerto-la-ley.html>

“El Gobierno creó por decreto el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos”, Télam, 23 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201512/131053-gobierno-decreto-creacion-sistema-federal-de-medios-y-contenidos-publicos.html>

Califano, Bernadette y Bizberge, Ana; “Hacia un negocio más concentrado”, Bastión Digital, 6 de enero de 2016. Disponible en: <http://ar.bastiondigital.com/notas/hacia-un-negocio-mas-concentrado>

Crettaz, José; “Cristóbal López consolida su grupo de medios: compra Ámbito Financiero”, La Nación, jueves 12 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1767728-cristobal-lopez-consolida-su-grupo-de-medios-compra-ambito-financiero>

Crettaz, José; “El decreto 678 eliminó la hora en pantalla y el aviso del inicio de la publicidad en TV”, La Nación, 16 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1899256-el-decreto-678-elimino-la-hora-en-pantalla-y-el-aviso-del-inicio-de-la-publicidad-en-tv>

Fest, Sebastián; “Macri ya tiene el balance final del Fútbol Para Todos”, La Nación, 16 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1967589-macri-ya-tiene-el-balance-final-del-futbol-para-todos>

Mayol, Federico; “Exclusivo: cómo será la licitación de la televisación del fútbol argentino”, Infobae, 17 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.infobae.com/2016/05/17/1812260-exclusivo-como-sera-la-licitacion-la-televisacion-del-futbol-argentino/>

Kraskowiak, Fernando; “El plan para la ley de comunicaciones”, Página 12, 22 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-299934-2016-05-22.html>

Normativa

Ley N° 22.285/80 de Radiodifusión.

Ley N° 24.124/92 de Tratado suscrito con los Estados Unidos de América sobre la promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

Decreto N° 1.005/99 de Modificaciones a la Ley N° 22.285/80.

Decreto N° 1.214/03 que sustituye el artículo 11 de la Ley N° 22.285

Ley N° 25.750/03 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales

Decreto 527/05 de suspensión por el plazo de diez años los términos de las licencias de servicios de radiodifusión

Ley N° 26.522/09 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Decreto 1525/09 funciones de la Autoridad de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Decreto 1.225/10 (Reglamentación de la LSCA).

Decreto 1783/2013 de designaciones de los integrantes del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual.

Ley N° 27.078/14 de Argentina Digital.

Decreto 2.514/14 (Reglamentación Ley Argentina Digital)

Decreto 2456/2014. Plan Nacional de Servicios de Comunicación Audiovisual Digitales.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13/15 de Ley de Ministerios.

Decreto 51/2015 de designaciones de los integrantes del consejo consultivo honorario de los medios públicos de radio y televisión argentina sociedad del estado.

Decreto N°236/2015 de Intervención de AFSCA y AFTIC.

Decreto N° 237/2015 sobre las funciones específicas del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos.

Resolución N° 247/16 para la Regulación de la Publicidad Digital.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/15 de Creación del ENACOM.

Resolución N° 9/2016 del Ministerio de Comunicaciones para la creación de la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las Leyes N° 26.522 y N° 27.078.

Decreto 678/16 de Modificación al Decreto N° 1225/2010.

Decreto N° 916/16 sobre la creación del Consejo Federal de Comunicaciones.

Resolución N° 1098/2016 del Ministerio de Comunicaciones para la extensión del plazo para la elaboración del Proyecto de reforma, actualización y unificación de las Leyes N° 26.522 y 27.078.

Resolución N° 1394/2016 del Ente Nacional de Comunicaciones sobre el Reglamento General de los Servicios de Radiodifusión por Suscripción Mediante Vínculo Físico y/o Radioeléctrico.

Resolución 5264/16 de Enacom. Reglamento para la Constitución de Redes de Emisoras de Radio y Televisión Abierta.

Otras fuentes consultadas

Boletín Oficial de la República Argentina	http://www.boletinoficial.gov.ar
Casa Rosada	http://www.casarosada.gob.ar/
Coalición por una Comunicación Democrática	http://www.coalicion.org.ar/
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	http://www.cidh.oas.org
Consejo Asesor de la Comunicación y la Infancia	http://www.consejoinfancia.gob.ar/
Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina	http://www.csjn.gov.ar/
Ente Nacional de Comunicaciones	https://www.enacom.gob.ar
Políticas y Planificación de la Comunicación	http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/
UNESCO	http://en.unesco.org/