



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

Título del documento: La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su relación con el gobierno macrista : de la comunicación para todos a un negocio para pocos

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Florencia Gasparet

Mariana Baranchuk, tutora

Wanda Fraiman, co-tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2018

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

*La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su relación con el
Gobierno Macrista. De la comunicación para todos a un negocio para
pocos.*

Tutora: Mariana Baranchuk

Co-Tutora: Wanda Fraiman.

Autora: María Florencia Gasparet. DNI 29.477.953

Florencia_gasparet@yahoo.com.ar

Julio 2018

Agradecimientos

Le quiero dedicar esta tesis, principalmente a mi mamá Alicia Serio y a mi hermano Martín, quienes me acompañaron a lo largo de todo este camino y siempre me alentaron a terminar mis estudios, porque saben la importancia de la educación como crecimiento personal y también de la dedicación que una carrera universitaria requiere.

También y no menos importante, se la dedico a mi abuela Lidia Di Pietro, porque sé que estaría muy feliz de poder acompañarme en este momento, pero aunque no esté ya físicamente conmigo, jamás voy a olvidar nuestra última charla, cuando al despedirse me dijo: *“El esfuerzo por tus estudios y tus logros, nadie te los puede robar...”*, siempre me enseñó a superarme y soñar con más. Mi eterno agradecimiento y amor por ella.

Gracias a todas las personas que durante mi paso por la facultad me ayudaron a crecer, apoyaron y aconsejaron para seguir adelante y superar todas las dificultades que se presentaron a lo largo de este trayecto.

Finalmente quiero agradecer en primer lugar a mi tutora Mariana Baranchuk, quien supo no sólo enseñarme, sino también guiarme a lo largo de todo este trabajo, ayudándome a dejar lo mejor de mí en esta tesina a pesar de sus obstáculos y a Wanda Fraiman, por su co-tutoría, sumando su colaboración que fue esencial en esta investigación.

Índice

“La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su relación con el Gobierno Macrista. De la comunicación para todos a un negocio para pocos.”

1. Introducción

- 1.1 La libertad de expresión, los medios de comunicación y su relación con el gobierno macrista.....Pág. 5.
- 1.2. Hipótesis de estudio.....Pág. 8.
- 1.3. Propósitos de la investigación.....Pág. 9.
- 1.4. Metodología de análisis.....Pág. 10.

2. Marco Teórico

- 2.1. Concepciones sobre la Libertad de Expresión y su correspondencia con el Derecho a la Información en nuestro país.....Pág. 11.
- 2.2. Desarrollo y progreso de las políticas públicas.....Pág. 20.
- 2.3. Políticas comunicacionales: noción, alcances y su relación con el concepto de democracia.....Pág. 22.

3. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y sus antecedentes

- 3.1. Las políticas comunicacionales en Argentina desde la época de la dictadura hasta los Kirchner.....Pág. 27.
- 3.2. La historia detrás de la nueva ley. Su importancia y objetivos.....Pág. 33.

4. Las tensiones entre el Estado y el Grupo Clarín

4.1. Los artículos de adecuación de la LSCA y su definición en la Corte Suprema de Justicia.....Pág. 40.

5. La Comunicación entendida como negocio.

5.1. Los decretos de Necesidad y Urgencia de Mauricio Macri, sus modificaciones a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y Argentina Digital N° 27.078.....Pág. 52.

5.1.1. El Decreto N° 267 y el fin de los debates.....Pág. 54.

5.1.2. Las reformas en la Ley N° 27.078 Argentina Digital, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.....Pág. 65.

6. Las consecuencias de los DNU, restricciones y derechos sin cumplir. Los actores perjudicados. Quiénes y cómo regulan los medios.

6.1. El escenario previo a la audiencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....Pág. 69.

6.2. El contexto comunicacional después de la audiencia. El escenario actual.....Pág. 79.

7. Conclusiones.....Pág. 93.

8. Corpus Normativo.....Pág. 98.

9. Bibliografía.....Pág. 99.

1. Introducción

1.1. La libertad de expresión, los medios de comunicación y su relación con el Gobierno Macrista.

Desde el advenimiento de la democracia en 1983, varios fueron los proyectos que se presentaron para reemplazar la vieja ley de Radiodifusión N° 22.285, promulgada por la dictadura militar. Pero ninguno llegó a imponerse hasta 2009, con la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522. Proyecto impulsado por el ejecutivo nacional de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Aquel proceso se caracterizó por una participación popular y representativa en todo el país, a partir de la realización de los Foros Participativos de Consulta Pública, lo que colaboró en una construcción más democrática y cooperativa entre el Estado y la sociedad civil. (Baranchuk, 2010)

Esa norma tomó, entre otros antecedentes, los 21 puntos de la “Coalición por una Radiodifusión Democrática”, colectivo conformado por más de dos mil entidades, entre organizaciones de derechos humanos, sindicales y sociales, asociaciones gremiales y organizaciones de medios, sindicatos, agrupaciones de trabajadores y asociaciones en defensa de la comunicación, permitiendo una colaboración desde varios puntos de vista relacionados con los medios de comunicación. La ley de SCA puso en escena ejes centrales del derecho a la comunicación: democratizar el espacio de la comunicación, promover el acceso para todos los ciudadanos a la comunicación e información y entender que la comunicación y la libertad de expresión son derechos inalienables y fundamentales de todos los ciudadanos.

Una de las características principales de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual era que instauraba reglas y pautas que lograban organizar el mapa comunicacional, generando mayores espacios para los distintos tipos de prestadores (públicos y privados con y sin fines de lucro), y además normalizaba el manejo de los medios de comunicación, a partir de un nuevo modelo de regulación que establecía límites claros en la distribución y obtención de licencias y autorizaciones, que se harían por concurso público, abierto y

permanente. A partir de esta norma ingresaban nuevos licenciatarios al mercado, se acotaba la concentración de los medios imponiendo límites en la tenencia de licencias, fomentaba la industria cultural argentina en la creación de contenidos locales como regionales, lo que permitía a su vez la generación de nuevos puestos de trabajo y reconocía a todos los sectores desplazados que no tenían la posibilidad de ejercer sus derechos, tales como los Pueblos Originarios, las Radios Comunitarias, Cooperativas y las Universidades Nacionales entre otros, quienes ahora podrían prestar servicios de comunicación audiovisual. La ley modificaba también la estructura funcional que hasta el momento regía la comunicación, rompiendo con el manejo desmedido de diferentes medios que mantenían posiciones dominantes en diversos mercados como la radio y la televisión. Otro de los puntos a destacar es que incluía nuevamente al Estado como encargado de promover, distribuir y garantizar dichos derechos, dejando de lado una lógica privada comercial pasando a una etapa de entender a la comunicación como derecho humano. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, conceptualizaba a la comunicación como un bien social y público, por lo tanto incorporaba para su regulación organismos que fueran colegiados, participativos, con diversidad de voces y multisectorial, que garantizaban una mayor representación de todos los sectores con el fin de lograr una amplia democratización de la comunicación y por sobre todo promover la libertad de expresión de los ciudadanos.

La norma se aplicó recién en su totalidad en 2013, una vez finalizada la disputa del Gobierno con el grupo Clarín, a raíz de cuatro artículos que según el multimedio afectaban la libertad de expresión y de prensa, y lo obligaba a desinvertir sus unidades de negocios. Pero cuando comenzó el proceso de adecuación, luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Clarín fue beneficiado por el accionar de diversos jueces, quienes con varios fallos judiciales, intervinieron en favor del grupo.

Ahora bien, desde la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2015, el campo de la comunicación ha sido manejado por el Ejecutivo, que ha tomado decisiones plasmadas en decretos de necesidad y urgencia, con el fin de favorecer a unos pocos empresarios y dueños de medios, retrocediendo y posicionándose por fuera de los parámetros y marcos internacionales establecidos por el estado de derecho, en relación a los estándares internacionales de libertad de expresión y la convención de derechos humanos.

El objetivo de esta investigación es indagar sobre las modificaciones establecidas mediante los Decretos de Necesidad y Urgencia por el Gobierno de Mauricio Macri sobre el núcleo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522. Por tal motivo, es importante dar cuenta de las causas y consecuencias luego de la implementación de los decretos y cómo estos han cambiado el campo comunicacional afectando y vulnerando derechos esenciales de los ciudadanos, explicar cuál es el rol del Estado y cómo ha transformado una regulación democrática en un escenario sin normas antimonopólicas.

Hoy los Tratados y Pactos internacionales establecidos en nuestra Constitución Nacional que han sido transgredidos a partir de la aplicación de los decretos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son vulnerados como resultado de las políticas comunicacionales aplicadas por el gobierno actual.

El incumplimiento de todas estas facultades por parte del Estado provocó que las diferentes organizaciones que promovieron y defendieron la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, solicitaran ante la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en abril de 2016 una audiencia, con el fin de exponer porqué el gobierno vulneraba derechos de los ciudadanos y cómo los decretos cercenan actualmente facultades esenciales que conforman un estado de derecho.

Para dar cuenta del contexto actual, este trabajo se estructura del siguiente modo: el primer capítulo da cuenta de conceptos fundamentales para el abordaje propuesto y que luego serán utilizados a lo largo de toda la indagatoria: qué se entiende por libertad de expresión y su relación con el derecho a la información.

Cuáles son las funciones de las políticas públicas; concebidas como una acción del Estado y como un conjunto de decisiones que tienen como resultado la distribución de bienes y servicios, pero también entendiéndolas como el medio para defender e implementar los derechos de los ciudadanos (Uranga, 2011). Las políticas públicas, son además, el punto de partida para establecer su correlación con las políticas comunicacionales. Así mismo, se tendrá en cuenta la teoría planteada por los siguientes autores, especializados en las

temáticas ya nombradas: Mariana Baranchuk (2010; 2011), Martín Becerra (2010; 2013; 2016; 2017), Guillermo Mastrini (2004; 2009; 2010; 2012), Luis Albornoz (2009), Pablo Hernández (2009), Jesús Martín Barbero (1995), Enrique Bustamante (2003), Bernadette Califano (2015), Sergio Com (2009), Diego De Charras (2004; 2013; 2014), Mariela Baladrón (2013; 2014), Owen Fiss (2004; 2009; 2010), Trinidad García Leiva (2009), Margarita Graziano (1997), Ornela Carboni (2012), Ángel Lanzón (2008), Luis Lozano (2012; 2014), Damián Loreti (2005; 2009; 2012; 2014), Laura Zommer (2005), Santiago Marino (2006; 2010), Glenn Postolski (2006), Diego Rossi (2016), José Luis Exeni (1998) Washington Uranga (2016), Rafael Roncagliolo (1983; 1995) y Peter Schenkel (1981).

El capítulo 2 se presenta como un recorrido por los antecedentes históricos alrededor de las políticas comunicacionales en nuestro país, desde la época de la dictadura militar hasta el proyecto de ley del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, haciendo hincapié en su conformación, sus objetivos, los actores participantes y el camino hasta su sanción en el Congreso Nacional.

En el capítulo 3 se explica cómo surge la confrontación entre el Estado y el Grupo Clarín, debido a la aprobación y adecuación de la normativa, consecuencia de los cuatro artículos de la ley que, según el multimedio, afectaban el ejercicio de la libertad de expresión. En el mismo también se comparan las diferentes posturas entre el gobierno y el medio hasta el fallo trascendental de la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2013.

Consecutivamente se detalla el marco jurídico, el cual está conformado por la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 hasta el momento de la implementación de los Decretos de Necesidad y Urgencia N°: 13/2015, 236/2015 y 267/2015 respectivamente. Así se puntualizará sobre los artículos más importantes que han sido sustituidos y eliminados y cómo queda el campo comunicacional como resultado de estas modificaciones. Luego se dará cuenta de lo sucedido en abril de 2016 en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y cuál fue el escenario posterior a la audiencia entre el Estado y los grupos desplazados por los decretos. Por último se describirá el panorama actual sobre cómo se ejerce la libertad de expresión en el país, debido a que sin este derecho no hay democracia, y sin democracia, no existe el estado de derecho.

1.2. Hipótesis de estudio.

Se parte de la siguiente premisa de análisis sobre la cual luego se desprenderán las respuestas a los objetivos planteados en este trabajo:

La implementación de los Decretos de Necesidad y Urgencia restringen y transgreden la libertad de expresión de todos los ciudadanos, violando los estándares internacionales que nuestro país ha suscripto, ya que regulan la comunicación bajo el concepto de mercancía.

1.3. Propósitos de la investigación.

Objetivo general:

-Analizar cómo los Decretos de Necesidad y Urgencia aplicados por el gobierno de Mauricio Macri, afectan el ejercicio de la libertad de expresión.

Objetivos específicos:

-Analizar y especificar los aspectos primordiales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y su efecto en los medios de comunicación.

-Dar cuenta del posicionamiento y accionar del Gobierno de Mauricio Macri.

-Explicar el rol del Estado dentro la LSCA y cómo luego de los decretos ha sido modificado su accionar dentro del campo de la comunicación.

-Establecer cuáles son los parámetros legales actuales que rigen los medios de comunicación en nuestro país.

1.4. Metodología de análisis. Con el fin de contextualizar y dar cuenta de los ejes centrales de este trabajo de investigación, los cuales se desarrollan dentro del periodo histórico que abarca desde la implementación de los decretos en diciembre de 2015 hasta finales de 2017, esta tesina se ubica en un nivel de indagación descriptivo-explicativo. Para llevarla a cabo se recolectó y analizó bibliografía, se realizó un relevamiento sobre los documentos,

decretos, leyes y audiencias establecidas desde la generación hasta la posterior aprobación de las normativas correspondientes.

Es importante destacar que el objeto de estudio requirió de un abordaje que abrevia en tres áreas centrales de nuestra carrera: Economía política de la Comunicación, Políticas de Comunicación y Derecho a la información.

En base al relevo de datos documentales, se consultaron las fuentes primarias de las normas jurídicas, la Constitución Nacional Argentina, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley Argentina Digital, los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 236 y 267/2015, las diferentes Resoluciones implementadas durante el mencionado periodo y la Audiencia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A nivel internacional se consultaron las disposiciones de los organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

2. Marco Teórico

El presente marco teórico pretende establecer y definir la noción de la libertad de expresión como eje central, para poder compararla con la realidad de nuestro país y con conceptos claves tales como comunicación, política y Estado.

2.1. Concepciones sobre la Libertad de Expresión y su relación con el Derecho a la Información en nuestro país.

El concepto de Libertad de Expresión ha sufrido diversas modificaciones a lo largo del tiempo, las cuales son el resultado de las evoluciones sociales, económicas, políticas y jurídicas. Existieron dos momentos que sirvieron como antecedentes en la creación de este concepto y que a su vez ayudaron a modificar no sólo las leyes, sino también su aplicación: por un lado la Revolución Francesa de 1789¹, donde los revolucionarios luego de tomar el poder, decidieron plasmar los valores de su lucha en lo que se conoce como la Declaración de los Derechos y Deberes del Ciudadano y en segundo lugar en 1948, después de finalizada la Segunda Guerra Mundial y con la conformación de las Naciones Unidas como órgano en busca de la paz, se sancionó a partir de las firmas de todos los países miembro, un escrito denominado “*Carta Internacional de los Derechos Humanos*”, que posteriormente se conocería como la Declaración Universal de los Derechos Humanos². En ésta última el artículo N° 19 hace referencia a un derecho universal, el cual determina que:

¹ La Revolución Francesa refiere a una serie de conflictos sociales, políticos y económicos que afectaron a Francia durante 1789 y que finalizaron en 1799 con el golpe de estado de Napoleón Bonaparte. El régimen monárquico por ese entonces no podía hacer frente a los problemas que tenía con la Burguesía, clase social que había crecido mucho en los últimos años debido al poder económico y político que había obtenido y con la Aristocracia por otro, quienes no querían abandonar sus privilegios feudales. Al mismo tiempo las clases más bajas y el campesinado vivían en condiciones de pobreza por el aumento en los precios de los alimentos y los impuestos que pagaban por trabajar la tierra. Todos estos inconvenientes desencadenaron una crisis agrícola que originó una recesión económica acelerando el proceso revolucionario en manos de la Burguesía, donde se originó un levantamiento armado contra la monarquía que derivó en la implementación de una nueva forma de gobierno conocida como República Democrática.

² Disponible en <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> (Última consulta 20/01/2018)

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Organización de las Naciones Unidas, 1948)

Dentro del continente americano, la Organización de los Estados Americanos promueve y preserva este derecho a través del Pacto de San José de Costa Rica³ y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴, que a partir de 1969 garantizan el respeto y la promoción de todos los derechos y libertades que se establecieron en 1948. En su artículo N° 13 ratifica y extiende el mismo:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. (Organización de las Naciones Unidas, 1948)

En nuestro país la libertad de expresión estaba reconocida a partir del artículo N° 14 de la Constitución Nacional de 1853, entendiéndosela como libertad de prensa. Luego, a partir de la Reforma de 1994 dentro del artículo N° 75, inciso 22 y con la incorporación de los Tratados Internacionales, se le otorga jerarquía constitucional a los derechos fundados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

³ Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (Última consulta 22/02/2018)

⁴ Disponible en <http://www.oas.org/ES/CIDH/EXPRESION/showarticle.asp?artID=25&IID=2> (Última consulta 20/02/2018)

La libertad de expresión como derecho fundamental implica la facultad que todo individuo tiene, no sólo de conocer sino también de formular o expresar cualquier tipo de idea, conocimiento u opinión, sea en el momento en el que el sujeto lo desee hacer o emitir, ya sean escritos u orales sin censura previa, no se puede prohibir o reprobar ningún contenido antes de publicarse, ni mucho menos controlarlo antes de su divulgación. Ahora bien ese poder decir “algo”, conlleva un destinatario que puede ser una, varias o muchas personas, estableciendo en principio una relación entre sujetos. Además se compone de un mensaje, al que podemos llamar contenido y de un soporte, que es por donde se emite dicho mensaje. Así mismo es considerada una facultad universal, porque aplica a todas las personas sin distinción de edad, religión o nacionalidad, promoviendo el desarrollo y crecimiento de cada individuo y es esencial porque permite el respeto y la promoción de otros derechos humanos.

“El derecho a la libertad de expresión es el derecho de las personas a tomar la voz pública y hacer conocer a los demás lo que piensan o la información que poseen”. (Loreti y Lozano, 2014:25)

Owen Fiss (2009), plantea que el Estado es quien debe no sólo resguardar y promover la libertad de expresión, sino que también es la institución que debe asegurar y fomentar el espacio y lugar para todas las voces. El autor considera que la libertad de expresión no es solamente uno de los pilares donde deben formarse y crearse los gobiernos democráticos, sino que además la razona como una capacidad elemental e indispensable de todos los individuos, porque permite que todos los ciudadanos puedan expresar sus ideas sin distinción alguna, y al mismo tiempo fortalecer y ejercer sus derechos para vivir en sociedad.

La frase la libertad de expresión implica una concepción estructurada y organizada de la libertad, una concepción que reconoce ciertos límites que definen lo que debe ser incluido y lo que debe ser excluido. Esta es la teoría sobre cuya base se permite a veces al Estado regular la expresión de opiniones al objeto de proteger la seguridad nacional o el orden público. (Fiss, 2009:32)

La libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales que posibilita la promoción de todos los derechos humanos y a su vez la facultad de ejercerla es lo que permite la

existencia de la democracia, debido a que facilita su desarrollo, el diálogo entre los ciudadanos y la relación entre todos los individuos y los gobiernos.

“La democracia permite a la gente elegir el modo de vida que desea llevar, y presupone que esta elección se hace en el contexto de un debate público que es desinhibido, vigoroso y abierto”. (Fiss, 2009:14)

Esto quiere decir que para proteger el derecho a la libertad de expresión se necesita de la colaboración de todos los actores, incluyendo desde los más poderosos y del Estado, para fomentar el debate abierto y público que permita hacer partícipes a todos los puntos de vista u opiniones existentes, entendiendo que de esta forma se garantiza una verdadera democracia.

Owen Fiss (2009) trata de dilucidar en sus planteos teóricos, las dos formas en las que se puede resguardar esta facultad: en primer lugar, la que refiere a la protección de todas las expresiones que cualquier individuo desee manifestar y que se relacionan con el desarrollo de sus atributos personales; acá es que se entiende la libertad de expresión pero de manera negativa, es decir, donde se excluye al Estado de intervenir en forma directa sobre las mismas, ya que es un espacio de total autonomía del ciudadano. En segundo lugar, aquel que alude al valor social o colectivo de la libertad de expresión, donde el Estado interviene con el fin de proteger y preservar el discurso público para que todos puedan participar sin exclusión alguna. Esto significa, crear las condiciones adecuadas para que los debates sean lo más inclusivos posibles, donde los ciudadanos puedan acceder a expresar sus diferentes puntos de vista.

“Lo que la democracia exalta no es simplemente la elección pública, sino la elección pública que se hace con toda la información y en condiciones adecuadas de reflexión”. (Fiss, 2009:36)

Es así como la ciudadanía tiene garantizado el progreso y promoción de todas las formas democráticas de gobierno; en tanto se logren debates públicos y políticos, es que se mantendrá un amplio acceso a la información y participación por parte de la ciudadanía, elemento indispensable para la creación de la opinión pública y el fortalecimiento de la

democracia. Se necesita de un sistema que permita a la sociedad en su conjunto elegir colectivamente que reglas o principios regirán en su vida política.

“El Estado no trata de arbitrar entre los intereses autoexpresivos de los diversos grupos, sino que trata de establecer las precondiciones esenciales para el autogobierno colectivo, asegurando que todos los puntos de vista sean expuestos al público”. (Fiss, 2009:30)

Si bien es verdad que la libertad de expresión cumple dos funciones: la autonomía individual del ciudadano por un lado y la promoción de la democracia dentro de las sociedades por otro, puede suceder que ambos entren en conflicto cuando debe decidirse qué facultad debe resguardarse, razón por la cual Fiss argumenta que el rol social de la libertad de expresión es el que debe de prevalecer, ya que la libertad de expresión no debe de considerarse como un fin en sí mismo, sino como el medio fundamental para alcanzar otros derechos que emanan de éste. Si bien es considerado un derecho esencial, no es absoluto, ya que posibilita otros derechos derivados de éste como por ejemplo el derecho a la información, la libertad de culto, libertad de prensa, sólo por mencionar algunos. Para que tengan efectiva vigencia, el Estado juega un rol importante debido a que debe garantizar por un lado el libre ejercicio de la libertad de expresión y así mismo diseñar un escenario democrático adecuado para que el debate público tenga continuidad, asegurando a los ciudadanos la posibilidad de conseguir toda la información posible con el fin de poder ejercer sus derechos.

El ideal de neutralidad en el ámbito de la expresión de opiniones no sólo requiere que el Estado se abstenga de elegir entre puntos de vista, sino también que no estructure el discurso público de una manera que favorezca una opinión sobre otra. El Estado debe actuar como un parlamentario bien intencionado, asegurando que todas las opiniones son escuchadas de una manera completa y justa. (Fiss, 2004:80)

Según Fiss, puede suceder en muchas ocasiones que diferentes sectores políticos traten o intenten limitar la libertad de expresión actuando en su contra, es decir restringiendo discursos o simplemente callando las voces de la minoría. En este caso, el autor afirma que quien debe de solucionar este problema es el Poder Judicial, protegiendo los derechos de los ciudadanos por un lado y defendiendo la Constitución Nacional por el otro, con el fin de salvaguardar la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Si antes se entendía al Estado como enemigo de este derecho, Fiss piensa que ahora se lo puede ver como la figura

que defiende activamente la libertad de expresión a partir de acciones positivas en su favor que conlleven a mejorar el ejercicio de la democracia.

“Con su intervención el Estado no restringe sino que aumenta la capacidad de los ciudadanos para ejercer la autodeterminación colectiva”. (Fiss, 2010: 154)

La libertad de expresión permite, como se ha mencionado anteriormente, la posibilidad de alcanzar otros derechos. En este caso, para que cada persona pueda expresarse libremente y sin ningún impedimento, es indispensable contar con el libre e irrestricto acceso a la información, estableciendo la potestad de todos los ciudadanos de exigir o solicitar cualquier tipo de información a todas las autoridades. En nuestro país el derecho a la información, si bien no es mencionado como un derecho en nuestra carta magna, si está contemplado en la Constitución Nacional, dentro del artículo 14 entendido como libertad de prensa y cuenta con resguardo jurídico nacional e internacional:

Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar, de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender. (Artículo N° 14, Constitución Nacional de la República Argentina)

El derecho a la información es la facultad que tienen todos los individuos de investigar, recibir y difundir información por cualquier tipo de medio sin censura previa y sin limitación de país o de frontera. Refiere a un derecho fundamental de la persona y es además un derecho subjetivo de cada individuo. Se entiende que esta potestad es sustancial para la vigencia del Estado por la participación que implica de los ciudadanos dentro de la sociedad, ya que garantiza la libertad de pensamiento, la libertad de expresión y fomenta el debate público.

Todas las personas tienen el derecho de poder acceder y recibir cualquier tipo de información. Los Estados y los medios de comunicación facilitan el cumplimiento de esta facultad, pero es obligación de ambos, el de trabajar de manera constante y de forma conjunta, para garantizar el verdadero ejercicio de este derecho. Así mismo, los Estados deben intervenir en los casos donde no exista libre circulación de información, creando los medios necesarios, regulando y garantizando multiplicidad de voces.

Ahora bien para que se puedan hacer efectivas estas obligaciones debe establecerse un espacio comunicacional apropiado, en el cual exista pluralidad y diversidad de medios.

El reconocimiento del derecho humano a la información implica un goce y un ejercicio efectivo no sólo para quienes cuentan con los medios para hacerlo, sino, sobre todo, para quienes desean hacer oír sus voces. (Loreti y Lozano, 2014:62)

Efectivamente esta potestad es uno de los pilares sobre los cuales se construye un Estado de derecho pero también es una facultad que debe ser respetada y fomentada por todos los actores que lo componen, con el fin de derribar las barreras que impiden que otros ciudadanos ejerzan éste derecho. Según el desarrollo teórico de Owen Fiss (2004), el Estado puede cumplir sus obligaciones de dos maneras, primero regulando a partir de normas que establezcan los parámetros de la difusión y distribución de la información, a partir de sanciones establecidas cuando se limite este derecho y en segundo lugar subsidiando, es decir, ayudando a todos los ciudadanos o medios de comunicación que deseen participar del mercado. Por tal motivo, se debe diseñar un modelo de gestión que posibilite la planificación continua de políticas públicas que promuevan y protejan la libertad de expresión y el derecho a la información. Además el Estado tiene la obligación de distribuir de forma equitativa el espectro radioeléctrico, es decir, quien otorgue justa y democráticamente el espacio a utilizarse dentro del campo de las telecomunicaciones evitando así la generación de monopolios.

“La intervención de los Estados se torna, por lo tanto, imprescindible para garantizar un reparto equitativo de los medios y preservar la diversidad de las manifestaciones culturales”. (Loreti y Lozano, 2012:43)

Como menciona Ángel Lanzón (2008), es el Estado quien tendrá la tarea de satisfacer el derecho a recibir información de todas las personas y que además deberá actuar y regular en pos de favorecer por un lado la existencia o creación de la mayor cantidad posible de medios de comunicación, con la mejor calidad posible y bajo el menor costo de acceso. Por todo esto es que una de las funciones del Estado, es poder evaluar de qué manera su intervención afectará o no, restringirá o no, o ampliará el ejercicio de la democracia.

Por tal motivo, muchas instituciones han intentado dar un primer acercamiento sobre el papel del Estado y su relación con el derecho a la información y la comunicación. Uno de los organismos que se ha dedicado a estudiarlos es la UNESCO, dependiente de la ONU. Su rol cobra importancia, en primer lugar, debido a que ha delineado las bases sobre las cuales los diversos países deben de fomentar estos derechos y en segundo lugar, porque entre sus tareas más destacadas se encuentra el desarrollo de la comunicación, el fomento de la diversidad cultural y el avance de la información en cada país y entre las diversas naciones.

El 10 de diciembre de 1946 y luego de la Segunda Guerra Mundial, se congregó por primera vez la Conferencia General de la UNESCO con la participación de treinta países con derecho a voto y en su segunda asamblea en 1948 se dio por sentado el libre flujo internacional de las noticias, que ayudó a que en 1978 se firmara la declaración sobre los principios fundamentales referidos a los medios de comunicación y la promoción de los derechos humanos. Uno de los trabajos más importantes de este organismo fue el Informe McBride, publicado en 1980, también conocido como “*Un solo mundo, Voces Múltiples*”, el cual expresaba los problemas comunicacionales del mundo en ese momento, relacionados con la comunicación de masas y el acceso a la información. Dicha investigación sugería un escenario de cara a los nuevos paradigmas tecnológicos, el cual pretendía una democratización de la información, requiriendo equidad e igualdad en el manejo de la misma. Planteaba también, la libre y justa circulación de la comunicación en todo el mundo y proponía eliminar la brecha que existía entre los países centrales y periféricos, con el fin de poder mejorar los flujos de información.

No es sorprendente así que hayamos cobrado mayor conciencia de la contribución que puede hacer la comunicación-entre los individuos, las naciones o los pueblos-al crecimiento individual y el desarrollo colectivo, a la afirmación de la identidad cultural, el fortalecimiento de la democracia, el avance de la educación, la ciencia y la cultura, la expansión de la cooperación internacional y la profundización del entendimiento mutuo, siempre que se incrementen sus recursos y se mejore su práctica. (Informe Mc Bride, 1980:09)

Otros de los organismos que también ha impulsado la protección de estos derechos, es la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que forma parte del Sistema Interamericano, pero que a diferencia de la UNESCO, tiene el poder en el caso de que sea pedido por alguna de las partes interesadas y habiéndose comprobado la vulneración de

derechos, de presentar el reclamo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por su parte, la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia, ayuda a todos los países miembros a defender y proteger la democracia como base para legitimar los procesos políticos, la seguridad y el desarrollo. Ambos organismos son dependientes de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

La Relatoría promueve dentro del Continente Americano la protección y respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información respectivamente, ya que a ambos se los consideran sustanciales para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. Además realiza informes anuales, sobre distintos países y temáticas, los cuales permiten demostrar cómo se encuentran los Estados con respecto al uso de estas facultades. Durante el año 2015 esta dependencia presentó en sus escritos el avance que nuestro país había hecho a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, haciendo énfasis en que estas medidas ayudaban a ampliar y beneficiar a todos los sectores dentro del campo de la comunicación que durante mucho tiempo habían sido excluidos, como por ejemplo los pueblos originarios o las asociaciones sin fines de lucro. La incorporación de estos grupos según la Relatoría constituye:

Un avance en el cumplimiento de las recomendaciones que reiteradamente ha hecho esta oficina en el sentido de fomentar un espacio público que pueda representar, en conjunto, la diversidad y pluralidad de ideas, opiniones y culturas de una sociedad. (Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial sobre la Libertad de Expresión, 2015:38)

La Secretaría por su parte ayuda a reforzar los principios democráticos en los países de América, entendiendo a la democracia como parte constitutiva y elemental en todos los gobiernos institucionales.

Los distintos estudios que se han hecho a partir de entes gubernamentales y no gubernamentales en América Latina, dejan al descubierto que aún no se ha podido disminuir la brecha que separa no sólo tecnológica sino también culturalmente a los países del primer y tercer mundo.

El derecho a la información por un lado y por otro el acceso a ella son facultades fundamentales no sólo para el crecimiento de la democracia, sino además para el control de

las personas de todos los actos públicos, porque ayuda a la ciudadanía a cumplir con el rol de veedor, conociendo todas las actividades de los gobiernos y además a ejercer un efectivo control sobre las instituciones que lo conforman, es decir, ambas facultades funcionan independientemente pero se ejercen sobre dimensiones colectivas.

2.2. Desarrollo y Progreso de las Políticas Públicas.

El derecho a la información y la libertad de expresión como derechos esenciales de todas las personas necesitan de políticas públicas y comunicacionales que ayuden a su acceso, participación y resguardo. Las mencionadas políticas públicas son entendidas como el conjunto de normas o principios que tienen como fin el interés público o colectivo. Se entiende que este grupo de disposiciones creadas por el Estado en materia comunicacional, apuntan a organizar por un lado el sistema de medios masivos de comunicación y, por otro, a establecer leyes o disposiciones que se aplicarán con respecto a las fuentes y el acceso a la comunicación.

Las políticas públicas pueden entenderse como el conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución de determinados bienes y recursos. Es un proceso por el cual se ponen en juego bienes y recursos que les corresponden por derecho a los ciudadanos y ciudadanas, individuos y grupos (...) Las políticas públicas son el espacio natural de configuración e implementación de los derechos sociales de los ciudadanos. (Uranga, 2011:03)

Además son instrumentos que ayudan a la sociabilización dentro de una población determinada, por esto dependen de un modelo de gobierno el cual tratará de articular con el ámbito público, representado por la sociedad y el ámbito privado encabezado por las empresas, el mejor escenario comunicacional que permita la participación y democratización de la información.

Una política de comunicación que tenga en cuenta al conjunto de la sociedad no puede obviar la necesidad de que los medios del Estado sean públicos y no gubernamentales, debe asegurar la transparencia de la propiedad e intereses de los medios de comunicación (...) y restablecer el derecho de todos los ciudadanos y sus organizaciones a tener medios de comunicación en el marco de una política de estímulo al surgimiento y consolidación de medios de baja y mediana potencia. (Mastrini, De Charras, Becerra, Baranchuk y Rossi, 2009:25)

El Informe Mc Bride, planteó y propuso un Nuevo Orden Mundial de la Información de la Comunicación (NOMIC), el cual demostró las desigualdades que surgían entre los países a

partir del intercambio del flujo informacional, ya que la información sólo circulaba en un sentido, desde los centros de las potencias mundiales hacia el resto del mundo.

En este marco, la discusión respecto a los flujos informativos impregnará, en particular durante la década del setenta, la agenda internacional como nunca antes. A la ya presente premisa de la necesidad de un libre flujo de la información defendida durante años por algunos de los principales países desarrollados, el movimiento de países periféricos interpondrá la exigencia de que dicho flujo debía ser, no sólo libre sino también equilibrado. (Mastrini y De Charras, 2004:02)

A partir de los años 70, surgieron prácticas de comunicación alternativas donde se enaltecía la identidad nacional y la diversidad cultural como fin de la dependencia proveniente de los países dominantes. Así, las políticas de comunicación se pensaron como un bien transformador y cultural, el cual debía ser accesible para todos. Como menciona Bernadette Califano (2015), estas estrategias surgieron con el nombre de Políticas Nacionales de Comunicación (PNC), las cuales concebían a la comunicación e información como un recurso que podía planificarse, además de ser un indicador para el desarrollo, teniendo en cuenta al Estado como el actor que debería formularlas y aplicarlas.

Por último en los años 80, con el avance de la globalización y las nuevas tecnologías surgidas de este proceso histórico de integración mundial, el cual, unificó los ámbitos de la política, la economía, la comunicación y la cultura, se retrocedió en la planificación de estas políticas, ya que las mismas se desarrollaron dentro de parámetros comerciales y su progreso dependió de la lógica de los mercados.

Ahora bien, en nuestro país en el año 2005, el ex-presidente Néstor Kirchner, incorporó la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales realizada en Francia, conocida aquí como Ley N° 26.305, la cual promueve la diversidad cultural como una característica de la humanidad, que debe ser resguardada por todos, entendiendo que esta facultad es el medio para la plena realización de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Siguiendo esta línea, en la primera década del siglo XXI se ha vuelto a proponer en Latinoamérica los planteos de los años 70, desde distintos gobiernos populistas y de centroizquierda, quienes además de abogar por un Estado partícipe y regulador, buscan

incorporar a todos los actores de la sociedad en las políticas públicas, siendo estos esenciales en el punto de partida a la hora de innovar, planificar y pensar estas estrategias.

No es un dato menor que en diciembre de 2007 en la Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación⁵, promovida por los Relatores de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, se postulen definiciones concretas sobre el rol de los Estados como garantes de la diversidad y el pluralismo. Dicha convención reconoce tres tipos de prestadores para los medios de comunicación audiovisual: los sin fines de lucro, los privados comerciales y los públicos, donde el estado debe garantizar un acceso equitativo.

2.3. Políticas comunicacionales: Noción, alcances y su relación con el concepto de Democracia.

Se puede afirmar que comunicación y democracia son términos inseparables. Como argumenta Schenkel:

(...) Resulta indispensable introducir junto a las políticas de educación y políticas culturales también políticas nacionales de comunicación. Estas políticas deberían no solo impulsar un desarrollo equilibrado de los recursos físicos, técnicos y de personal de comunicación, sino orientar las respectivas actividades del sector público y privado de tal manera para propiciar su máximo aporte al bienestar y progreso nacional. (Schenkel, 1992:14)

Las políticas comunicacionales gestionadas por los Estados deben apuntar a democratizar los medios de comunicación con el fin de que todos los individuos tengan los elementos necesarios, no sólo para tomar decisiones sino también para hacer efectivos sus derechos.

Las políticas de comunicación implican un proceso dinámico en el que intervienen numerosas instituciones y actores guiados por intereses políticos y económicos contrapuestos, con el objetivo de definir y regular la conformación de los sistemas de medios. (Califano, 2015:254)

Siguiendo con lo planteado por la autora, estas estrategias articulan dinámicas gubernamentales, económicas, institucionales y tecnológicas que deben de estructurarse con el fin de poder cumplir distintos objetivos que permitan satisfacer las necesidades sociales, políticas y económicas emergentes.

⁵ Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/JointDeclaration2May2018_SP.pdf (Última consulta, 21/02/2018)

Rafael Roncagliolo (1983), postula que la relación entre política comunicacional y democracia puede explicarse de dos formas: primero de manera directa, la cual refiere a reducir la participación de los hombres, entendiéndosela como el mecanismo de dominación existente entre política y economía, a partir de la administración pública e indirecta donde prima la idea del consenso, donde lo importante es la vinculación entre los hombres, poniendo por delante los intereses no en forma particular sino en conjunto con el resto de la sociedad. Por lo tanto para él la democracia funciona correctamente cuando todos los ciudadanos pueden sin exclusión alguna colaborar conjuntamente dentro del Estado, cooperando activamente en la toma de decisiones.

“Una democracia fuerte necesita de una ciudadanía emancipada de las necesidades materiales y con acceso fehaciente a los derechos civiles y políticos”. (Uranga, 2013:93)

El problema es cómo lograr que en un país exista equilibrio dentro del sistema democrático, el cual esté acompañado de equidad y justicia social; ya que para el autor peruano, en el capitalismo actual, el concepto de democracia ha sido desplazado por un concepto en donde el consumo y la información son quienes determinan la participación de las personas. Lo político ha perdido importancia dentro del espacio social cediendo todo el protagonismo al aspecto comunicacional, dando lugar a un nuevo ciclo llamado “Transnacional”, donde los medios masivos de comunicación han dejado de ser informativos para convertirse en aparatos hegemónicos por un lado y agentes de socialización por el otro. Así mismo, se ha dado un proceso en donde se han privatizado todos los caminos por los cuales circula la información como consecuencia de la globalización y de la aparición de nuevas tecnologías.

Si bien el concepto de democracia, según Roncagliolo, ha mutado a lo largo de la historia, no profundizaremos sobre este concepto en esta investigación, pero si retomaremos su pensamiento sobre el cual prima que las políticas comunicacionales tienen que apuntar al desarrollo social y democrático de la información y la comunicación. Es por esto, que democratizar no implica mejores posibilidades de consumo en el mercado informacional, sino incorporar nuevas formas de cultura por fuera de lo que la globalización impone. Hasta

que esto no suceda se continuará por el camino de la concentración multimediática y la imposibilidad de amplios sectores de la sociedad de poder expresarse libremente.

Otro de los autores que ha estudiado las políticas comunicacionales es José Luis Exeni (1998), quien argumenta que podemos distinguir tres tipos de ellas:

De carácter institucional: Predeterminadas a partir de su duración, según un determinado gobierno o durante el tiempo que éste permanezca en el poder.

De tipo relacional: Plantean la realidad desde el punto de vista de sistemas de relaciones entre individuos postulando temáticas particulares.

De tipo funcional: Están divididas en categorías según el papel que desempeñen dentro de un determinado período dependiendo del género en el cual se inscriban.

Para el autor hay que replantearse la relación que existe entre comunicación y desarrollo, entendiendo que ambos conceptos deben de participar conjunta y recíprocamente en cualquier política, porque refieren a un programa y proceso determinado, ya que no son partes separadas del proceso que implica la programación de las políticas comunicacionales, sino que son condiciones esenciales para que éstas puedan ser llevadas a cabo, entendiendo que ambos se retroalimentan mutuamente.

Quien complementa este pensamiento es Margarita Graziano, haciendo hincapié en que:

Si nos limitamos al campo de la comunicación, creemos que la medición de tal desarrollo debe pasar por el abordaje de categorías tales como acceso y participación, las que operacionalizadas a nivel de indicadores podrán dar debida cuenta del grado o medida de la verticalidad de un sistema comunicacional. (Graziano, 1997:15)

Tanto para Graziano como para Exeni, acceso y participación son fundamentales para promover el desarrollo y crear políticas que contribuyan a planear la comunicación dentro de un país o Estado. Siguiendo esta línea teórica Diego Rossi (2016) afirma que:

El ideal de acceso se plasmará con la constitución de una trama de soportes masivos en la que cualquier habitante pueda elegir entre diversas formas de comunicación (...) el segundo paso en la potenciación del acceso consiste en brindar la mayor cantidad de ofertas diferentes al receptor de los servicios. (Rossi, 2016:05)

Esta apertura permite la participación de todos los ciudadanos, entendida como:

La presencia activa de personas o representantes de distintos sectores políticos, culturales o sociales, con capacidad de definir reglas, formatos y/o grillas de programación en medios de comunicación social de gestión estatal, pública o privada. (Rossi, 2016:11)

Ambos conceptos son necesarios para que toda política comunicacional pueda articular tres dimensiones importantes: lo local, regional y nacional, buscando siempre el mayor alcance posible, entendiendo que el acceso y la participación implican por un lado la inclusión de toda la sociedad y por otro la discusión sobre qué política comunicacional es la adecuada para un gobierno determinado.

Continuando con los puntos exhibidos por estos autores, toda política debe de ser amplia en su magnitud, contar con la colaboración de múltiples actores sociales y lograr que su acceso sea simple, eficaz y duradero, ayudando a formar un campo comunicacional eficiente y diverso. Sin embargo puede suceder que dichas políticas objeten a otras generando contradicciones entre ellas y en su aplicación, para evitar esto, deberían de articularse todas las políticas dentro de un hilo conductor, el cual no otorgue jerarquía a una por encima de otra, pero que sí ayude a agrupar y viabilizar en un mismo camino a las demás de la mejor manera posible. Así mismo ninguna política cumplirá correctamente su papel sino cumple con fases esenciales para su funcionamiento: divulgación, promoción, aplicación, control y evaluación, etapas de las que cuales se encargará no sólo el Estado sino también los diferentes sectores, con el fin de realizar un trabajo de revisión en forma conjunta.

Volviendo a Exeni (1998), piensa que es necesario implementar un nuevo concepto de política comunicacional, entendiéndola como un conjunto amplio y numeroso de estrategias que deben de articularse entre ellas dependiendo del contexto económico o social.

El Estado se constituye como actor y garante de las medidas a aplicar. Sin embargo, se destaca que no todos los actores poseen la misma capacidad de injerencia y que la participación de un número variado de agentes sociales no impacta en la toma de decisión final, y que en las últimas décadas se observó la prevalencia de las lógicas mercadocéntricas frente al interés público en la formación de políticas de medios. (Mastrini y Carboni, 2012:27)

Exeni asegura que la globalización es un factor determinante no sólo en el diseño sino también en el camino que un país decida tomar en cuanto a las políticas públicas. Las

relaciones entre los Estados parten desde el mercado y es éste quien además establece los modelos comunicacionales.

Global es el espacio nuevo que necesitan/producen el mercado y las tecnologías. Como lo fue el espacio-nación desde fines del siglo XVII en Europa, ahora el espacio-mundo se constituye en horizonte del flujo económico informacional: que tiene como eje a la empresa, como clave la relación de interdependencia y como vehículo y sustento la trama tecnológica de la comunicación. En el proceso de globalización el que lleva la iniciativa es el mercado, es el que ahora regula las relaciones entre los pueblos, las naciones y las culturas, el que pone los modelos de comunicación y dinamiza las redes. (Barbero, 1995:60)

Por eso es necesario restablecer parámetros que permitan reconfigurar el campo comunicacional para constituir nuevas reglas a seguir. Se debe identificar quienes son los nuevos actores que conforman a la sociedad, qué rol toma el Estado dentro de este marco. La función más importante que cumplen estas políticas no es simplemente ayudar a la democratización de la comunicación sino también que tengan la posibilidad de adecuarse y reconfigurarse dentro del contexto socio-político y económico de cada país incorporando la participación colectiva. Las políticas públicas de los Estados deben de quedar al margen del fenómeno de la globalización, tienen que ser un instrumento de gestión que se base en la racionalidad e intencionalidad de todos los actores que conforman la sociedad, logrando el mejor acceso posible y una mayor participación tanto política como social de la ciudadanía.

3. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y sus antecedentes.

3.1. Las Políticas Comunicacionales en Argentina desde la época de la Dictadura hasta los Kirchner.

En nuestro país las políticas comunicacionales han sido tema de discusión durante mucho tiempo, esto tiene que ver con la implementación de negocios que han beneficiado a lo largo de los años a los grandes medios, provocando innumerables privatizaciones, concentraciones y fusiones de los servicios de comunicación, lo que ocasionó un sistema obsoleto y débil en torno a la regulación y la creación de políticas públicas. Uno de los avances más importantes en este tema comenzó alrededor del año 2004, cuando se presentó la propuesta que efectuó la *Coalición por una Radiodifusión Democrática*⁶. Esta agrupación formuló 21 puntos que conforman directrices de política democrática que luego fueron retomados en la redacción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en octubre de 2009.

Esto fue resultado de un largo proceso que empezó con la restauración de la democracia en 1983 a partir de la presidencia de Raúl Alfonsín, continuó luego con la concentración de los medios en la época del Menemismo y terminó de profundizarse con la crisis del campo en 2008, cuando varios medios de comunicación, entre ellos Clarín y La Nación, tomaron partido en contra del Gobierno, poniendo el foco de atención en la forma en cómo los discursos exponían rasgos estigmatizantes o discriminatorios para aquellos actores que defendían la postura del Ejecutivo, en vez de informar sobre lo sucedido.

⁶ La Coalición por una Radiodifusión Democrática fue una organización conformada en el año 2004 por múltiples actores, sindicatos y centrales obreras, radios y televisoras comunitarias, Universidades Nacionales y Provinciales, periodistas, cooperativistas, pequeñas y medianas empresas de comunicación, productoras, comunicadores y comunicadoras, centros comunitarios, organizaciones de derechos humanos y organizaciones sociales. Frente al nuevo escenario social y político que surgió previo a la presidencia de Mauricio Macri se regenera como Coalición para una Comunicación Democrática.

Breves acontecimientos históricos alrededor de la comunicación durante la Dictadura.

La Junta Militar encabezada por Jorge Rafael Videla sancionó en 1980 el Decreto-Ley de Radiodifusión N° 22.285, que estableció el marco normativo comunicacional durante casi treinta años. La comunicación fue definida como un bien comercial con total potestad del Estado, y éste era quien decidía la orientación, promoción y el control de los servicios de Radiodifusión. La ley postulaba que los servicios de radiodifusión fueran declarados de interés público. Se excluían como licenciatarios a las organizaciones sociales, sin fines de lucro, centros comunitarios y pueblos originarios.

- Se otorgaban hasta 4 licencias para la explotación de los servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica con fines comerciales. Las prórrogas se daban por diez años más.
- La ley creaba un **Sistema Oficial de Radiodifusión**.
- El organismo de aplicación fue el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). Formado por un miembro de cada fuerza, un representante por los servicios de inteligencia y los prestadores comerciales de radio y de TV.

La dictadura militar generó un sistema de comunicación concentrado en las instituciones dependientes del Estado, las cuales eliminaron toda participación de los ciudadanos. Controlaron todas las políticas públicas y en cuanto a la comunicación e información, no sólo se asignaron el papel de productor, sino también de controlador, usando en todos los casos censuras rigurosas a partir de diferentes interventores militares que vigilaban tanto los canales de televisión como las radios. Por tal motivo la creación, producción, y circulación de las mismas estaba totalmente condicionada por el aparato represor del Estado.

La estrategia autoritaria fue la de homogeneizar el discurso ideológico de los medios masivos, acentuando la verticalidad del sistema y silenciando cualquier posibilidad de disidencia a través del bloqueo de la información. Se generaron una serie de pautas restrictivas a la libertad de información, a veces explícitas y otras implícitas. (Postolski y Marino, 2009:165)

A partir del 10 de diciembre de 1983 y con la recuperación de la democracia, el gobierno de Raúl Alfonsín, intervino el COMFER, para que no fuera manejado por las Fuerzas Armadas pero no impulsó una nueva ley que remplazara a la de la dictadura.

En 1985 se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia (COCODE), organismo compuesto por diversos partidos políticos, el cual redactaría una nueva norma de radiodifusión. Dos años después se presentó el proyecto en el Congreso, que planteaba la Libertad de Expresión y el Derecho a la Información como facultades de todos los ciudadanos, la democratización de la comunicación y el control en el otorgamiento de las licencias. El proyecto nunca fue tratado en el Congreso y se abandonó el debate en abril de 1988.

El proyecto COCODE no fue más que un compendio de buenas intenciones, inaplicable en medio de un gobierno que amagó confrontar con los sectores dominantes en distintos planos, para luego negociar y ceder. (Com, 2009:213)

Debido a la grave situación económica y social que se vivía en el país, Alfonsín traspasó el mando antes de lo estipulado y Carlos Menem accedió a la primera magistratura el 8 de Julio de 1989.

En la primera presidencia de Menem se establecieron cambios profundos dentro del sistema comunicacional. Por un lado, con la sanción de la ley N° 23.696, Ley de Reforma del Estado, se procedió a la desregulación y privatización de numerosas empresas. Con respecto a los medios, se llamaba a concurso para los principales medios capitalinos y se levantaba la prohibición de que los propietarios de medios gráficos pudieran acceder a una licencia.

Ya en el segundo mandato de Menem, los autores Albornoz y Hernández (2009) plantean que aumentaron las Inversiones Extranjeras Directas, las cuales apuntaron a la compra de medios de comunicación, donde el sector creció económicamente tres veces más que en la primera presidencia.

Durante los dos gobiernos de Carlos Saúl Menem las políticas de comunicación marcharon en sentido contrario a cualquier atisbo de democratización del sistema comunicacional. Siguiendo con la impronta neoliberal que caracterizó al período, las múltiples modificaciones efectuadas al decreto-ley 22.285 tuvieron como resultado la conformación de multimedios

nacionales, en una primera instancia y la concentración y la extranjerización del sistema de medios en etapas sucesivas. (Baranchuk, 2010:02)

El 10 de diciembre de 1999 asume como Presidente Fernando De La Rúa, quien tampoco modificó la situación de la radiodifusión. Lo más destacado que realizó fue la promulgación del Decreto N°1473/01, el cual creaba un Plan Nacional de Televisión, donde se llamaría a licitación a pequeños y grandes medios dentro del sector privado. (Mastrini, 2009).

Puede concluirse que no se promovieron la participación ni el acceso igualitario y universal a la información, por tanto, no se democratizaron las comunicaciones ni se intentó hacerlo. Este accionar se enmarca en un legado histórico caracterizado por la ausencia de políticas públicas claras para el sector. (García Leiva, 2009:307)

El rumbo del gobierno se vería truncado por la crisis económica que se desató en el país cuando dejaron de ingresar divisas del exterior, lo que provocó un colapso financiero. Para fines de 2001 la fuga de capitales ya era un hecho y como solución se implementó el llamado “Corralito” o “Blindaje” establecido por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, el cual restringía las extracciones de dinero diarias. La clase media se vio perjudicada y comenzó a protestar en las calles. El 20 de Diciembre de 2001 y tras las represiones en la Plaza de Mayo, De la Rúa deja la presidencia. Su partida dejó trece días caóticos en los que se sucedieron cuatro presidentes: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño y Eduardo Duhalde.

Duhalde dispuso seis decretos que modificaron la Ley N° 22.285, entre ellos el más relevante fue dirigido a descentralizar los medios audiovisuales, pero a pesar de esto no introdujo mayores cambios significativos en el ámbito comunicacional.

Durante los años que siguieron hasta las elecciones presidenciales del año 2003, el sector comunicacional adquirió una notable relevancia no sólo por el restablecimiento del orden social y político sino además porque los movimientos sociales que reclamaban mayor democratización en las comunicaciones, tomaron visibilidad como consecuencia del escenario político y social del país. Sin embargo, frente a esta situación, las presiones políticas y las protestas en las calles fueron en aumento, como así también la represión violenta por parte de las fuerzas policiales lo que derivó en un caos civil en julio de 2002, en las inmediaciones del Puente Pueyrredón, donde fallecieron Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, ambos miembros del Movimiento de Trabajadores Desocupados. Por este

hecho se adelantaron las elecciones presidenciales y para mediados de Abril se presentaron tres fórmulas del Partido Justicialista: Néstor Kirchner-Daniel Scioli, Carlos Saúl Menem-Juan Carlos Romero y Adolfo Rodríguez Saá-Melchor Posse; por la Coalición Cívica Ricardo López Murphy-Ricardo Gómez Díez. Quienes quedaron frente a frente fueron Kirchner y Menem para una segunda vuelta que nunca existió ya que Menem declinaría de participar en el ballottage, debido a que los sondeos electorales lo posicionaban en el segundo puesto. En ese momento se abrirá un nuevo capítulo en la historia de nuestro país a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner respectivamente.

Néstor Kirchner asume un 25 de mayo de 2003 dentro de un contexto en el cual el país todavía sufría las consecuencias de una grave crisis económica y social. Por esto, reestructuró el pago de la deuda externa para mantener el poder adquisitivo de los salarios de la clase trabajadora y frenar el aumento de la inflación. Además impulsó la nulidad de las leyes de Obediencia Debida (1987) y Punto Final (1986).

A nivel regional fue uno de los propulsores del fortalecimiento tanto del Mercosur (Mercado Común del Sur) como de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), lo que provocó un reordenamiento a nivel geopolítico con los países limítrofes para fortalecer las relaciones bilaterales.

En el campo de la comunicación, la situación era otra. Si bien se había modernizado, muchos medios estaban endeudados, debido a que los conglomerados más importantes deslindaban su actividad inicial en otras áreas de la economía, invirtiendo por ejemplo en multimedios, producción de contenidos, etc. Para 2001 y producto de la crisis económica se alteró todo el sistema: varias empresas se habían endeudado en dólares y ahora registraban sus ingresos en pesos argentinos. Por eso, durante el gobierno de Eduardo Duhalde se impulsó una ley que luego sería aprobada en la gestión de Néstor Kirchner: la N° 25.750 de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales, la cual establecía un margen del 30% de capital extranjero en las industrias argentinas. Le ponía un freno a los acreedores extranjeros que reclamaban su parte de las empresas endeudadas como parte de pago y ayudó para evitar la quiebra de más de un medio de comunicación. En 2004 y dentro de este

contexto político, se constituye la Coalición por una Radiodifusión Democrática quien presenta formalmente sus 21 puntos, que proponen la sanción de una nueva ley de radiodifusión.

Para Mayo de 2005 y con el Decreto N° 527, Kirchner decidió suspender los plazos de las licencias de los medios audiovisuales por un periodo de diez años. Además se aprobó la Ley N° 26.053, la cual permitía el ingreso de diversos sectores no comerciales al campo de la radiodifusión, que habían permanecido por fuera del espectro radioeléctrico, desplazados por las empresas privadas. Se otorgaron 126 licencias para nuevas radios comunitarias de baja frecuencia.

Ese mismo año se creó el Canal Encuentro, el cual buscaba unificar y vincular la información y la comunicación con las nuevas tecnologías tanto dentro como fuera de los colegios y luego en Abril del 2006 se creó una Comisión de Estudio y Análisis de los Sistemas de Televisión Digital, que se encargaría de estudiar y examinar los temas referidos a la inversión, aplicación y normas a seguir.

El Grupo Clarín para fines del año 2007 logra consolidar su posición dominante, debido a la fusión entre Cablevisión y Multicanal, posicionándose como acreedor de más del 40% del mercado.

La operación conjunta entre los dos mayores proveedores de TV cable del país, Cablevisión y Multicanal, iniciada de facto a mediados de 2007, permitió que un mismo grupo, con posición dominante en el mercado de producción de papel de periódico, medios gráficos, agencias de noticias, producción audiovisual y televisión abierta, se quedara también con un porcentaje superior al 55% del mercado de la televisión por cable, según reconoció la propia compañía. (Loreti y Lozano, 2014:168)

El 28 de Octubre del año 2007 se realizaron nuevas elecciones presidenciales, resultando electa la fórmula del Frente para la Victoria conformada por Cristina Fernández de Kirchner-Julio Cobos con el 45, 29% de los votos, asegurando la continuidad del modelo anterior.

Un punto de quiebre entre el nuevo gobierno y los grupos multimedia fue la denominada “Crisis del Campo” en Marzo de 2008 a partir de la Resolución N° 125/08, sobre retenciones móviles a la exportación de la soja y el girasol. Esta modificación que pretendía

establecer impuestos al agro, conllevó a uno de los conflictos más largos de la historia a partir de un paro que el campo realizó en sus actividades durante 129 días. Esta medida puso a nuestro país casi al borde del desabastecimiento.

Los medios jugaron un papel central en volcar la opinión pública a favor del sector agroexportador a través de sus discursos y además se encargaron de marginalizar y señalar de manera despectiva a quienes apoyaban al gobierno. Esta actitud fue repudiada por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales, quien al mismo tiempo de condenar esos contenidos, hizo hincapié en la urgencia de la aprobación de una nueva ley que regulara la diversidad y pluralidad de la información. (Loreti y Lozano, 2014)

Este conflicto llevó a que el Gobierno entendiese el peso de los medios masivos y, por ende introducir en la Agenda Pública, la necesidad de contar con una norma de radiodifusión que posibilitara democratizar la comunicación, dándole espacios a nuevas voces.

A partir del periodo iniciado en el 2003 y con la posterior sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual se transforma el rol del Estado como interventor y garante de nuevas políticas públicas que ayudan a la democratización de la comunicación incorporando actores sociales que durante mucho tiempo permanecieron excluidos del ámbito comunicacional sin participación alguna.

3.2. La historia detrás de la nueva ley. Su importancia y objetivos.

El gran desafío en nuestro país, era construir una fuerza social y política, necesaria no sólo para hacer posible el debate, sino también para exigir la aprobación de una nueva normativa. Estos grupos, comenzaron a llegar desde distintos lugares, tales como representantes de sindicatos, centrales de trabajadores, organismos de derechos humanos, universidades, carreras de comunicación, medios comunitarios y populares, movimientos sociales, cooperativas, músicos, pymes, partidos políticos y también militantes sin espacio orgánico, que confluyeron en un fin común: crear un proyecto que regulara los medios de comunicación y que conformaran a su vez el espacio en el cual se creó la Coalición por una Comunicación Democrática. (FARCO, 2011)

El gobierno de la ex-Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, fue el encargado de poner en marcha el debate sobre una ley de radiodifusión que sustituyera la antigua norma de la dictadura militar, por una nueva ley basada en los 21 puntos para una Radiodifusión Democrática, que expresaran los principios consensuados por todos los actores. La comunicación fue el punto de partida, entendida como razón indispensable para el funcionamiento democrático de un gobierno por lo que resultaba necesario redefinir el rol de los medios por un lado y del Estado por el otro, como regulador y defensor de todas esas pautas y que nuevos sectores puedan tener el acceso y participación que les fue vedado durante años.

El planteo empresarial encierra, como casi siempre ocurre, la preocupación por perder posiciones en un mercado que se oxigena. Ello no impide que quienes ingresen a ese mismo mercado, aun con las consideraciones del caso, asuman sus obligaciones en tiempo y forma. La pretensión de pluralismo y diversidad involucra asumir la legalidad para todas las expresiones y en todos los sentidos. (Loreti y Lozano, 2014:194)

La propuesta de la Coalición buscaba garantizar derechos que hasta el momento no eran tenidos en cuenta ya que las modificaciones que se habían hecho sobre la antigua norma no dejaban de ser salidas de apuro frente a diversas situaciones. Por esto es que fundaron los temas entendiendo que dicha ley debería instituirse sobre valores esenciales: la democracia, la participación ciudadana y los derechos humanos. Su centralidad pasaba también por el respeto a la libertad de expresión, la diversidad informativa y comunicativa, el acceso a la información y la diversidad cultural, para que todos los ciudadanos tengan la plena garantía y vigencia de estas facultades, entendiendo que una nueva norma era necesaria para garantizar la multiplicidad de voces e información en nuestro país.

El proyecto de ley constituía un importante avance porque significaba un cambio sustancial para lograr la democratización de las comunicaciones, como menciona Baranchuk (2011); ya que la LSCA promovía el acceso universal de todos los ciudadanos a los diferentes medios de comunicación con el fin de promover los derechos humanos de expresión, opinión e información, en pos de fortalecer la democracia y diversificar el oligopolio existente.

Los ejes centrales postulados por el documento de la coalición eran:

La Comunicación como Derecho Humano. Ya no es definida como una mercancía y además se la define como la posibilidad que tienen de todos los ciudadanos de acceder a ella desde cualquier medio (diarios, revistas, internet, etc.).

Independencia de los medios de comunicación.

Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse.

Limitación a la concentración para promover la diversidad y el pluralismo.

El rol activo y presente del Estado. Fomentar la diversidad en un plan nacional comunicacional que incluya la comunicación como derecho universal.

Reserva y sostenibilidad de la comunicación social. Resguardar frecuencias en un porcentaje no menor al 33%.

Los medios de comunicación son servicios de interés público.

Acceso Universal. El Estado es quien debe asegurarlo, con la mejor calidad posible y a precios justos y razonables para todos los ciudadanos.

La creación de una Autoridad de Aplicación con participación federal y social. Un organismo por fuera de los intereses políticos salvaguardando los derechos humanos. Que posea personería jurídica y patrimonio, como así también contar con representación federal de todos los sectores.

Las propiedades de los medios deben ser diversificadas. Ningún operador/titular deberá superar el 35% del mercado nacional evitando así la conformación de monopolios.

Contenidos Nacionales, propios, locales e independientes. En defensa de la diversidad cultural.

Protección del derecho a la privacidad de los usuarios.

Registro público y abierto de licencias.

Todas las personas tienen el derecho de acceder, investigar, recibir y poder disponer de toda la información pública o de interés público.

Soberanía en las comunicaciones. El espectro radioeléctrico será administrado, gestionado y controlado por el Estado Nacional.

Creación de la Defensoría del Público con delegaciones en todas las provincias para garantizar los derechos de las personas.

El Estado deberá regular y normalizar los servicios de radiodifusión.

La Presidenta desplazó a quien era interventor del COMFER en ese momento, Julio Bárbaro y puso en su lugar a Juan Gabriel Mariotto, a quien le encomendó la tarea de desarrollar un proyecto de ley para regular y democratizar el campo comunicacional. Sin embargo y pese a todas las medidas que se implementaban, la comunicación aún seguía en manos de los grandes medios.

En Marzo de 2009 el gobierno presentó el Proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el Teatro Argentino de La Plata. A partir de ese momento se expuso en 24 Foros Participativos de Consulta Pública en todas las provincias del país, donde se tomarían aportes, críticas y consultas.

Al finalizar el período de reuniones, se juntaron más de 1200 contribuciones y se realizaron más de 120 modificaciones al proyecto de ley. El 27 de Agosto de 2009 el proyecto de Servicios de Comunicación Audiovisual ingresa formalmente al Congreso. (Baranchuk, 2011)

La Secretaría Parlamentaria, dispone el traspaso del proyecto a las comisiones de Comunicación e Informática, Presupuesto y Libertad de Expresión respectivamente. Entre todas proponen Audiencias Públicas que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados de la Nación, donde el proyecto final tuvo veinte modificaciones con el fin de incluir todos los aportes concretos de los diferentes partidos políticos. Ya para octubre de 2009 el Congreso Nacional sancionó una nueva ley, que en la Cámara de Diputados obtuvo media sanción con 147 votos afirmativos, 2 abstenciones y 1 negativo y por la Cámara de Senadores,

donde pasó por las Comisiones de Sistemas y Medios de Comunicación, Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales e Industria y Comercio. Así, luego de discutirse el proyecto, con 44 votos a favor y 24 en contra, se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, la cual transformaría el escenario comunicacional en su totalidad. (Baranchuk, 2010)

Con la ley se reafirma la potestad del Estado como regulador de los medios de comunicación, con el fin de garantizar y defender la libertad de expresión de todos los ciudadanos, democratizando la comunicación. Todos los artículos están alineados con los estándares internacionales sobre libertad de expresión y derechos humanos.

A continuación se detallan los elementos destacados de la ley:

- 1) Establecía un Servicio de Interés Público, donde el Estado formaba un marco regulatorio y promovía la diversidad y universalidad del acceso, garantizando igualdad de oportunidades para todos.
- 2) Fomentaba el libre ejercicio de la Libertad de Expresión, el Derecho a la Información y la democratización de la comunicación.
- 3) Integraba el criterio de Servicio Audiovisual y no el de Radiodifusión.
- 4) Establecía una Tarifa Social para los servicios de Televisión por cable.
- 5) Los prestadores eran estatales, privados con fines de lucro y privados sin fines de lucro. Los Pueblos Originarios, se integraban como parte del sector público y accedían a una frecuencia de TV abierta y a una Radio AM por Pueblo, y una Radio FM por Comunidad.
- 6) La ley pretendía garantizar la pluralidad y diversidad de voces, evitando así la conformación de monopolios. Sólo se podía tener 1 (una) licencia de señal satelital, 10 (diez) licencias de radios o 10 (diez) licencias de canales de televisión abierta y hasta 24 (veinticuatro) licencias de canales de cable. Las prórrogas de las licencias se harían por 10 (diez) años a partir de Audiencias Públicas, quienes ya hayan obtenido una renovación o prórroga no podrían efectuarla nuevamente. Tampoco se podría ofrecer servicios que

superen el 35% del total de la población en el caso que corresponda. Se impedía a las compañías telefónicas brindar servicios de televisión por cable.

7) Debía emitirse un mínimo del 60% de producción nacional dentro de la grilla de programación de la televisión pública.

8) Se creó un órgano de aplicación que reemplazaba al COMFER. Sustituido por el (AFSCA) la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, que era un órgano autárquico y descentralizado. El Directorio constaba de 7 (siete) miembros, los cuales 2 (dos) serían elegidos por el Poder Ejecutivo, 3 (tres) serían designados respondiendo a la primera, segunda y tercera minoría del Congreso Nacional y los últimos 2 (dos) elegidos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual. El Consejo Federal estaba conformado por un representante de cada provincia e integrarían delegados de los sindicatos de los trabajadores del sector de la comunicación, de organizaciones sin fines de lucro, como también representantes de las carreras de Comunicación de distintas universidades y de los pueblos originarios. Este Consejo elegía dos de los siete Directores. Debían diseñar políticas que sirvan para delinear los concursos públicos y la adjudicación de las licencias.

9) Creaba la figura de Defensor Público, designado por el Congreso, que tendría como misión defender los derechos de todos los usuarios frente a las autoridades. Incorporaron dos órganos de control del AFSCA: la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. Contaba con una Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, una de las funciones de la Comisión era la de seleccionar al Defensor del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual.

10) Se creó Radiotelevisión Argentina (RTA) Sociedad del Estado, encargada de los servicios de comunicación audiovisual del Estado, compuesto por una autoridad de aplicación: 7 Directores (2 por el Poder Ejecutivo, 3 por el Congreso Nacional y 2 por el Consejo Federal).

11) Reservaba para cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 1 (una) frecuencia AM, 1 (una) de FM y 1 (una) de televisión abierta.

12) Todas las universidades nacionales disponían de la titularidad de autorizaciones para la instalación y explotación de servicios de radiodifusión. Las mismas tenían que dedicar espacios para la divulgación de conocimiento.

12) El Fondo de Fomento Concursable para la Producción de Programas de Televisión de Calidad para Niños, Niñas y Adolescentes, planificaba las estrategias correspondientes para producir programas de televisión y radio con contenido educativo, cultural e infantil.

La sanción de esta ley fue un paso determinante en el camino hacia la democratización de las comunicaciones, porque se gestó a partir de un proceso abierto de discusión, debate y reforma de su contenido.

4. Las tensiones entre el Estado y el Grupo Clarín.

4.1. Los artículos de adecuación de la LSCA y su definición en la Corte Suprema de Justicia.

Es importante destacar en este punto cuáles fueron los artículos de la norma que el Grupo Clarín decidió evitar que se aplicaran, ya que los mismos le imponían al multimedio dividirse en diferentes unidades de negocios, perdiendo su posición y liderazgo dentro de los medios de comunicación. Por eso, como se planteó en el capítulo anterior, la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, fue un paso histórico para nuestro país, luego de años de permanencia de una jurisprudencia obsoleta, procedente de la dictadura militar que limitaba la participación y pluralidad de voces dentro del campo comunicacional.

A pesar de esto, existió un litigio entre el Gobierno y el Grupo Clarín que se extendió por cuatro años, donde se puso sobre tela de juicio varios artículos de la ley. Cuando comenzó el tratamiento y discusión de la normativa en octubre de 2009 y ya con media sanción de la Cámara de Diputados y esperando el fallo de la Cámara de Senadores, el multimedio intentó obtener una medida cautelar, la cual fue denegada por el Juez Edmundo Carbone, ya que Clarín alegaba que la ley era inconstitucional; y que violaba el derecho de propiedad y la libertad de expresión del grupo. El magistrado se declaró incompetente en ese momento, porque argumentaba que correspondía al ámbito contencioso administrativo y no al área civil y comercial, entendiendo además que no podía decidir sobre un tema que estaba siendo tratado en el Congreso Nacional. (Loreti y Lozano, 2014)

En paralelo a esto y en concordancia con lo pedido por el Grupo Clarín, en la provincia de Salta, y en el mismo mes, el magistrado Miguel Medina, a cargo del Juzgado Federal N° 2, dictaminó a favor de un amparo presentado por el Comité de Defensa del Consumidor y suspendió la aplicación de los arts. 45, 62, 63, 64, 65 y 161, dedicados a la multiplicidad de licencias, la creación de redes y transmisiones, sobre las cuotas de pantalla de producción

nacional y local, y el plazo de adecuación a la nueva normativa. Unos días después, en Mendoza, la jueza Olga Pura Arrabal, a cargo del Juzgado Federal N° 2, también hizo lugar al pedido del diputado Enrique Thomas, que en este caso solicitaba la suspensión de toda la normativa, y ordenó frenar la vigencia y aplicación de toda la ley, decisión luego ratificada por la Cámara Federal de Mendoza.

Siguiendo con las solicitudes de amparo y cautelares en la justicia, a fines diciembre, un cuarto fallo, del juez federal de San Juan, Leopoldo Rago Gallo, suspendía los 6 (seis) artículos –42, 43, 45, 46, 48 y 161– que afectaban mayormente a los grupos de medios, a partir de un planteo de inconstitucionalidad presentado por Jorge Estornell, socio del conglomerado Vila-Manzano. En el caso de la provincia de Mendoza, denominado por los medios como “Thomas”, la Corte Suprema de Justicia estableció que no se podía suspender la aplicación de normativas mediante medidas cautelares. (De Charras y Baladron, 2013)

Una vez aprobada la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el multimedio optó por solicitar la suspensión de los artículos N° 41 y 161, dentro de la misma causa, ya que según el grupo afectaban gran parte de su economía. La medida fue concedida por el juez Edmundo Carbone, quien el 7 de diciembre del mismo año a través de la causa N° 8836/09 "Grupo Clarín S.A. y otros sobre medidas cautelares", decidió suspender la aplicación de los artículos mencionados, sin determinación de tiempo, lo cual favorecía a Clarín evitando su adecuación a la normativa. Luego de la resolución del Juez Carbone, el Estado Nacional solicitó un recurso extraordinario frente a la Sala N° 1 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, que si bien confirmó la decisión del magistrado, sólo lo hizo con respecto al artículo N° 161 de la LSCA.

Por tal motivo, el Gobierno recurrió frente a la Corte Suprema de Justicia en octubre de 2011, donde la Corte desestimó el pedido por la falta de sentencia definitiva, pero designó para intervenir en el tema y tomar una decisión, al entonces Procurador General de la Nación, Esteban Righi, quien en diciembre del mismo año manifestaba que Clarín no había logrado fundamentar la ilegitimidad ni tampoco la inconstitucionalidad de la LSCA para justificar su medida cautelar frente a la adecuación a la nueva ley. Por todo esto es que el Procurador recomendaba a la Corte Suprema de Justicia, hacer lugar al recurso extraordinario del Gobierno y dar por terminada con la medida tomada por el Juez Carbone

en diciembre de 2009, quien había establecido una orden de suspensión de aplicación de la ley para el Grupo Clarín de casi treinta y seis (36) meses, hasta diciembre de 2013. La Corte Suprema ratificó lo planteado, pero ante la excesiva extensión que había tomado la medida cautelar, decidió modificar el conteo de los treinta y seis meses a un año, poniendo el 7 de diciembre de 2012 como límite de la disposición presentada por el multimedio, conocido también como el famoso “7D”, donde el Grupo debía adecuarse a los límites de la LSCA. Si bien la medida cautelar sólo protegía al Grupo Clarín de ajustarse a los parámetros de la nueva normativa, la autoridad de aplicación, AFSCA, emitió una Resolución N° 901/2012 donde establecía que el proceso de adecuación a la ley sería por igual para todos los medios, teniendo en cuenta la inequidad de mercado que existía en ese momento entre el Grupo Clarín y el resto de los medios.

Esto entraba en conflicto con la cuestión de fondo, de la cual se esperaba obtener un fallo al respecto, que tenía que ver con la constitucionalidad o no de los artículos que establecían tanto la cantidad máxima de licencias que podía tener un grupo económico o licenciatario y la cláusula de desinversión en unidades mínimas impuestas por la nueva normativa.

Ahora bien, dentro de los 166 artículos que conformaban la normativa, los cuatro que estuvieron en disputa permanente y que se detallarán a continuación, fueron el N° 41, 45, 48 y 161, que a partir de las medidas cautelares impuestas por el Grupo Clarín provocaron en primer lugar, demorar su adecuación a la LSCA y en segundo lugar, poner en discusión la constitucionalidad de la ley, litigio que fue resuelto finalmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recién en octubre de 2013.

En el caso del artículo N° 41, el multimedio reclamaba la posibilidad de transferir todas sus licencias sin restricción alguna. Actualmente el Grupo Clarín dispone en su haber más de doscientas treinta y siete (237) licencias de cable repartidas entre todas las provincias. Si se apegaba a lo dictaminado por la ley, sólo podría retener veinticuatro (24) y mantener su propiedad sobre la empresa Cablevisión.

El problema residía también en que la mayoría de los ingresos del multimedio provenía de la compra y venta de canales y radios que mantenía en su poder, más las ganancias procedentes de Cablevisión, con lo cual, con la implementación de la LSCA, sus

dividendos se verían afectados de forma significativa, dejando en claro que éste era el verdadero punto por el cual el medio no estaba de acuerdo con la ley; ya que anteriormente el grupo se manejaba con total impunidad dentro del mercado. Pero con esta modificación el multimedio no sólo debía adecuarse, sino que no podría desligar permisos hacia otros socios, disminuyendo notablemente su papel de actor principal y líder dentro de los medios de comunicación.

Ahora bien, si el artículo N° 41 le imponía a Clarín no poder trasladar sus licencias de mano en mano, el artículo N° 45 lo obligaba a acatar un régimen de propiedad evitando el monopolio dentro del campo comunicacional y la multiplicidad de permisos para prestar servicios de comunicación audiovisual⁷. En relación a las señales, los prestadores de servicios de televisión por suscripción no podían ser titulares de señales con excepción de la señal de generación propia. Esto complicaba aún más al grupo, porque debía desprenderse de varias señales de contenido audiovisual, liberar espacio dentro del mercado de suscripción por cable e Internet, lo cual implicaba que antes de deshacerse de las mismas, correspondían verificarse todos los vínculos societarios porque la LSCA no permitía ni aceptaba las concentraciones mediáticas dentro del campo comunicacional.

El artículo N° 48 refería a la concentración indebida es decir, frente a cualquier adjudicación o entrega de licencias o de prestaciones como así también de acciones o cuotas partes, debían de averiguarse las relaciones entre los diversos socios y entre quienes se apoderaban de las mismas, evitando así, oligopolios en los medios de comunicación. Clarín operó durante muchos años traspasando licencias en manos conocidas para no perder ganancias, generando un mercado enorme y exclusivo que actualmente dispone del mayor porcentaje de licencias de comunicación y de multimedios.

Por último el artículo N° 161, determinaba el tiempo estipulado en el cual los titulares de las licencias debían de adecuarse al momento de vigencia de la ley y en el caso de que este plazo haya concluido se aplicarían las medidas correspondientes ya establecidas por la autoridad de aplicación, el AFSCA. Todas las modificaciones que planteaba la nueva normativa alteraban intereses económicos directos del Grupo. El multimedio reclamó en la

⁷ Ver pág. 38

Justicia la inconstitucionalidad de los artículos, aseverando un abuso por parte del Estado y la violación de la Libertad de Expresión, ya que afirmaban que esto estaba determinado por el Gobierno como parte de una persecución política, alegando también la falta de antecedentes internacionales que respaldaran dicha norma.

Días antes del famoso “7D” de 2012, el multimedio se presentó nuevamente ante la Corte Suprema de Justicia con el fin de extender la medida cautelar. La Corte negó el pedido y requirió al Juez Horacio Alfonso, a cargo del Juzgado N° 2 a expedir una sentencia de inmediato que pusiera fin al conflicto jurídico entre las partes. Pero el 6 de diciembre, la Cámara Civil y Comercial, conformada por los jueces Francisco de las Carreras y María Susana Najurieta, firmó una nueva extensión de la medida que favorecía a Clarín hasta que se dictara sentencia sobre la cuestión legal de fondo.

El “7D” pasó a ser un símbolo anecdótico de una batalla legal entre el Gobierno y el multimedio, pero luego de cuatro días de la medida impuesta por la Cámara, el Fiscal Fernando Uriarte, quien completaría además una de las vacantes dentro de la Cámara Civil y Comercial Federal que había ampliado la cautelar en favor del Grupo, se expidió a favor del Gobierno y afirmó la constitucionalidad de ley y solicitó también rechazar todos los pedidos judiciales realizados por el multimedio. En abril de 2013, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial emitió su fallo sobre la constitucionalidad de la LSCA, cuando anteriormente había favorecido al multimedio, determinando que la norma audiovisual era constitucional en los límites fijados a la concentración de licencias abiertas, de radio y televisión respectivamente, pero si inconstitucional, en lo que se refería a la televisión de suscripción por cable. Así, la pelea judicial se estableció en el mercado del cable, lo que tocaba en parte un sector de amplia ganancia para Clarín, ya que ejercía una posición dominante desde 2007 con la fusión de Multicanal y Cablevisión. Sobre los cuatro artículos en disputa, la Cámara consideró constitucionales los artículos N° 41 y 161, en forma parcial el N° 45 e inconstitucional el N° 48. (Loreti y Lozano, 2014)

Transcurridos seis meses del fallo de la Cámara Civil y Comercial Federal, la Corte Suprema de Justicia emitió la sentencia con respecto a la constitucionalidad y legalidad de la LSCA. Cabe mencionar que por primera vez en la historia de nuestro país para un caso

de esta índole, se estableció un reglamento ad hoc para su realización; la Corte dispuso durante dos días corridos audiencias públicas donde se presentaron cinco representantes del Grupo Clarín y cinco del Gobierno Nacional para realizar los descargos correspondientes. Entre los puntos más destacados del debate podemos mencionar: el alcance que se le otorgaba a la libertad de expresión por un lado, difiriendo entre dos miradas, una clásica del concepto o una más liberal, la cual hacía énfasis en este derecho como una facultad individual y también social y en consecuencia que papel debía jugar el Estado en este tema.

Por último también se ponía el eje sobre cómo debía regularse la concentración dentro de los medios audiovisuales y cuáles serían los mecanismos necesarios.

Entre los argumentos de ambas partes se destacan los siguientes:

-Según el Grupo Clarín la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual afectaba sus derechos de propiedad y libertad de comercio, facultades que perjudicaban directamente la libertad de prensa y de expresión del multimedio. A partir de los límites establecidos en las licencias y señales, la sustentabilidad económica del medio era perjudicada y puesta en desventaja frente a otros competidores, damnificando a los consumidores. Además la desregulación de sus licencias en el plazo de un año también generaba daños económicos y patrimoniales que ponían en juego la continuidad funcional del grupo y limitaban su libertad comercial y de empresa. Así el medio afirmaba que se perdería la inversión privada dentro del sector y que los límites de mercado eran meramente arbitrarios. Con respecto a la intervención del Estado el medio estaba en contra ya que debería dejarse que las empresas de cable se regulen según las demandas del mercado.

-Por su parte el Gobierno negaba que el régimen de administración de licencias sea insuficiente o que el mismo afectara la competencia del grupo en el mercado. Por tal motivo no incurría en un daño a la libertad de comercio ya que las licencias de servicios audiovisuales no son comerciables, por lo tanto es un vínculo administrativo y no tiene nada que ver con el derecho de propiedad y mucho menos afectaba la Libertad de Expresión o de información del multimedio. En lo referido a la potestad de participar como regulador de los medios, el Estado manifestó la importancia del ingreso y fomento de

nuevas voces, y por otro lado la necesidad de normalizar los medios de comunicación con el fin de evitar la concentración y fomentar la diversidad informativa y cultural.

En el caso de la Procuración General de la Nación, encabezada por Alejandra Gils Carbó, estableció a través de un dictamen su postura sobre este tema, mencionando que en el caso del Grupo Clarín, el mismo había crecido exponencialmente y sin freno durante cuarenta años y en dichos periodos, se diversificó en diferentes ramas de la comunicación, dando por resultado un importante holding mediático. Alegó además que el ejercicio del medio no debería verse perjudicado, porque seguiría funcionando perfectamente, entonces lo que denotaba el multimedio no es un interés en sus derechos constitucionales sino en la disminución de sus ganancias. Por todo esto la Procuradora recomendó a la Corte declarar constitucionales todos los artículos impugnados y establecer la aplicación en su totalidad de la ley. El fallo de la Corte fue conocido el 29 de octubre de 2013, donde se resolvió la constitucionalidad de todos los artículos cuestionados hasta el momento, el N° 41, 45, 48 y 161 y la legalidad y aplicación de la LSCA respectivamente. Fueron cuatro votos contra tres, donde Ricardo Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, Enrique Petracchi y Raúl Zaffaroni se proclamaron a favor de la ley, mientras que Carlos Maqueda y Carmen Argibay pronunciaron la constitucionalidad de los artículos N° 41 y 45, pero la inconstitucionalidad de los artículos N° 48 y 161. Carlos Fayt votó por su parte por la inconstitucionalidad completa de todos los artículos cuestionados. (Loreti, 2014)

Hay que mencionar en este caso, las posturas de Enrique Lorenzetti y Elena Highton de Nolasco, ya que plantean que la Libertad de Expresión entendida en su aspecto colectivo es razón esencial que garantiza la libertad de información y además la posibilidad de que la opinión pública se forme desde diferentes opiniones o puntos de vista nutriendo dicho derecho. Por tal motivo y entendiendo que los medios de comunicación conducen y ayudan a distribuir todo tipo de información y permiten una discusión libre sobre los asuntos públicos, es razón sine qua non que se garantice el acceso a todos los sectores, grupos o medios que deseen participar libremente y además entienden que los medios deben ser interés del Estado Nacional en cuanto éste preste resguardo y promueva la protección de dichas facultades. En relación con el Grupo Clarín dan por entendido según las pericias contables y económicas que el multimedio podría readecuar sus ganancias.

En mayor o menor medida Zaffaroni y Petracchi expusieron sus puntos de vista en apoyo a la legalidad y aplicación completa de la ley. En el caso del Juez Juan Carlos Maqueda vota en discrepancia con respecto a lo que interpreta sobre los artículos N° 45 y 48. En cuanto al N° 48 aduce que el medio tiene el derecho de preservar sus licencias hasta el fin de vigencia de las mismas, le otorga legalidad al N° 45 y vota por la inconstitucionalidad del N° 48. La Jueza Argibay afirma la constitucionalidad del artículo N° 41, sobre el N° 45 expresa que el mismo no afecta la libertad de expresión, ya que las reglas no se basan en los contenidos de los mismos. Aunque su mayor discrepancia está, cuando afirma que la aplicación del artículo N° 48 y 161 traerían aparejados en el caso de adecuarse, la pérdida para las audiencias de poder recibir el mismo servicio, debido a las licencias que el multimedio dejaría representar y advierte que así sí se estaría violando el derecho a la libertad de expresión. La mayoría de sus pares afirmaron lo contrario. Por último el Juez Fayt impone una disconformidad completa en todos los artículos que estaban en discusión, alude a la postura clásica de la libertad de expresión y le reprocha al Poder Legislativo no haber tenido en cuenta los derechos de los usuarios o consumidores, en base a la adecuación del Grupo Clarín, la considera inconstitucional, debido a que afecta los derechos de propiedad del multimedio y acepta la demanda del Grupo.

La decisión de la Corte, en tal sentido, implicó no solo una resolución jurídica a un cuestionamiento normativo, sino que conformó un pilar fundamental para la comprensión, y no sólo jurídica sino también política, de la historia y el presente de la regulación de la comunicación y los medios en Argentina. (De Charras y Baladron, 2014:40)

El fallo de la Corte Suprema de Justicia hacia énfasis en las diversas funciones que debía de cumplir el Estado para garantizar no sólo la defensa de estos derechos sino también la necesidad de producir y regular políticas públicas que estimularan y apoyen la libertad de expresión y el derecho a la comunicación, pero no menos importante, le da al Estado la potestad sobre la reglamentación de todo el sistema de medios. Así, la normativa adquirió plena vigencia en la totalidad de sus artículos imponiendo una norma para los medios de comunicación basada en el pluralismo y la diversidad establecidos y reconocidos por todos los organismos internacionales de Derechos Humanos.

En líneas generales los magistrados de la Corte establecieron en su fallo que:

- 1) La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual era constitucional y también que el Congreso Nacional como institución, es el que está facultado para establecer las leyes.
- 2) Los derechos de propiedad de los licenciatarios debían protegerse mediante una indemnización y no mediante la no aplicación de la norma, con lo cual el Grupo Clarín tenía que adecuarse a la nueva estructura planteada por la normativa.
- 3) El fallo incluye una consideración de la CSJN que define dos dimensiones de la libertad de expresión, una de carácter individual, fundamentada en el derecho personal de las personas de hacer públicas sus expresiones o ideas y la colectiva o social, donde debe asegurarse a toda la población la posibilidad de ejercer dicho derecho.
- 4) El artículo N° 41 era constitucional ya que sujetaba al Estado como regulador para autorizar y establecer límites en el traspaso o enajenación de las licencias. También lo era el N° 45, el cual instituía la cantidad de licencias que podían adquirir los distintos prestadores e imposibilita de prestar los servicios a más del treinta y cinco (35%) por ciento de los habitantes, lo que prevendría a futuro nuevos monopolios comunicacionales.
- 5) Además se probó que no existían en la causa presentada por el Grupo Clarín, razones que acreditaran una violación a la Libertad de Expresión y que la sustentabilidad no puede ser comparada con la rentabilidad del multimedio, con lo cual esto corresponde a la naturaleza misma de un proceso de desconcentración y que sólo produciría una reducción en la ganancia empresarial del Grupo protegiendo sus licencias a partir de indemnizaciones dinerarias, pero que de ningún modo esto habilitaba a que la ley no sea aplicada. (Loreti, 2014)

Así el grupo económico más importante del país tuvo que presentar su propuesta de adecuación al AFSCA, acatando lo expuesto por el tribunal mayor, en donde dividía sus medios audiovisuales en seis unidades diferentes, evitando además relaciones societarias entre ellos. De esta forma, luego de treinta años del retorno a la democracia, se reemplazaría por primera vez en nuestra historia la normativa de radiodifusión establecida por la dictadura militar.

Lo que deja en claro el fallo es que no prueba en el expediente que la adecuación del Grupo Clarín ponga en riesgo la subsistencia del grupo desde una mirada económica u operativa (...) la conclusión es que el grupo Clarín no presentó pruebas, ni logró demostrar cómo sería afectada o restringida su libertad de expresión para exigir que no se le aplique una norma general que regula la competencia de un sector de la economía. (De Charras y Baladron, 2014:44)

Como consecuencia, en febrero de 2014 la propuesta de adecuación emitida por el Grupo Clarín fue admitida por el organismo de control, pero en octubre, Martín Sabatella Director del AFSCA aseguraba que existían relaciones societarias entre los controlantes propuestos por el Grupo, con lo cual se dio fin al proceso voluntario propuesto por el multimedio y se comenzó con la adecuación forzosa, votada por el Directorio del AFSCA con cinco votos a favor, mientras los dos representantes de la oposición se abstuvieron.

Este procedimiento implica que el organismo tasa todas las licencias y señales que el Grupo tenía en su poder y las asignaba por concurso público a quien pudiera abonar dichos valores. El multimedio debía acomodarse a los cambios establecidos por la normativa, desprendiéndose no sólo de sus licencias sino también de las distintas señales de televisión que había declarado en su poder: Todo Noticias (TN), Volver, Magazine, Quiero música en mi idioma, Metro, El Trece Satelital, TyC Max, TyC Sports y Canal Rural Satelital y abarcaba además más de (237) doscientas treinta y siete empresas de cable cuando la LSCA establecía sólo veinticuatro (24), todo esto demuestra el poder económico y regional que Clarín disponía a nivel nacional y que a partir de la puesta en funcionamiento de la nueva normativa las perdería de forma automática ocasionándole grandes pérdidas económicas.

Unas semanas después de lo sucedido, Clarín se vio favorecido por otra medida cautelar del Juez Horacio Alfonso, quien anteriormente había fallado en contra del Grupo, deteniendo la adecuación de oficio y estableciendo un nuevo plazo de suspensión. Lo que se discutía en ese momento era si la decisión tomada por el AFSCA era constitucional o no. Si bien el organismo apeló esta medida, luego en febrero de 2015 la Sala N° 1 de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal ratificó nuevamente el fallo. Por esto, Sabatella presentó un recurso extraordinario en donde la causa llegó a la Corte, pero a esto se sumó la prorrogas establecida nuevamente por el Juez Alfonso, quien en julio de 2015 extendió el plazo por

seis meses más dejando la conclusión del problema para fines de enero de 2016 y con un nuevo Presidente en ejercicio.

En todos los casos, las respuestas de los empresarios de medios han sido coherentes con la defensa del status quo y sus intereses, sosteniendo el dogma del mercado autorregulado y de los peligros de la injerencia estatal. Junto con representantes políticos de derecha, los empresarios de los principales grupos de medios organizaron su resistencia a la sanción de una norma democrática a partir de sostener dos principios: que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y que el único poder que restringe la libertad de expresión es el Estado y el de su gestión contingente. (Marino, Mastrini y Becerra, 2010:13)

Estos procesos judiciales demoraron la aplicación de la ley, que si bien funcionó durante varios meses no logró su adecuación completa, ya que el titular del AFSCA había dispuesto que hasta que no se levantaran los fallos judiciales sobre el Grupo Clarín, no se les exigiría tampoco al resto de los medios. Pero la preocupación de los propietarios de los medios comerciales no sólo respondía a la obligación de adaptarse a los límites impuestos por la normativa, sino que también se relacionaba con el ingreso de nuevos actores dentro del campo comunicacional con los cuales deberían compartir parte de sus ganancias en el mercado. El Grupo Clarín y Vila-Manzano entre otros, fueron beneficiados durante años, por las diversas medidas cautelares que evitaban la adecuación que disponía la nueva ley, como también en lo referente a los límites, cantidad y multiplicidad de licencias, ya que desde la época de los noventa en adelante, siempre fueron amparados por leyes que les otorgaron la posibilidad de crear grandes holdings mediáticos. El Grupo exhibe en su página online la estructura corporativa donde presenta gráficos con diversos porcentajes, declarando su participación en el mercado; de la televisión por cable y acceso a internet participa en un 60% a través de Cablevisión, tiene acciones de diarios y empresas de distribución gráfica con el 80 o 100 % de participación accionaria (AGEA, Ferias y Exposiciones, Oportunidades, Tinta Fresca, AGR, Unir, Impripost, Cimeco, Diario Los Andes, La Voz del Interior y Papel Prensa), concentra también varios canales de televisión abierta, de cable y radio (Artear, Telecolor Canal 12, Telba Canal 7, Bariloche TV, Pol-Ka Producciones, Patagonia Film Group, Canal Rural Satelital, IESA, TSC, Trisa, AUTOSPORTS, Radio Mitre) y es dueña de empresas dentro del mercado de contenidos digitales (Gestión Compartida y Compañía de Medios Digitales). Si la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual hubiera sido implementada desde el momento en que la misma

entró en vigencia, el negocio de Clarín se hubiese contraído en término de ganancias extraordinarias.

Por tales motivos todos los argumentos empresariales que con mínimas variaciones sostenían que la multiplicación de voces impedía concretar proyectos comerciales debido a la baja rentabilidad son falaces y merecen una respuesta clara en términos de políticas públicas por parte del Gobierno para garantizar una participación equitativa de radiodifusores privados-comerciales y no comerciales-y públicos, entendiendo que así es cómo dentro de un país democrático debe funcionar el campo comunicacional. (Loreti y Lozano, 2014)

Ya en diciembre de 2015 y luego de la asunción de Mauricio Macri como Presidente de nuestro país, se clausuró la ilusión de todos los sectores sociales de participar en los medios, de democratizar la comunicación y poner fin a la concentración comunicacional, ya que a partir de varios decretos establecidos por el nuevo mandatario que se analizarán en el próximo capítulo, se interviene el AFSCA y AFTIC y se establece un nuevo organismo de control ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones).

La LSCA puso de manifiesto la necesidad de construir un consenso social amplio que garantice el reconocimiento de la comunicación y la cultura como elementos centrales en el marco de un Estado de derecho. (Loreti y Lozano, 2014:189)

Mauricio Macri en vez de repensar los puntos pronunciados por la Corte Suprema de Justicia, tomó directivas que favorecieron a los medios de comunicación que durante su campaña electoral lo beneficiaron: Clarín y La Nación.

En el próximo capítulo se expondrán las modificaciones realizadas a las normativas mencionadas, a partir de las diferentes resoluciones introducidas por el actual Gobierno, donde hace reformas e incorporaciones que plantean un retroceso en el campo comunicacional, similar al vivido en épocas donde la comunicación no era un derecho, sino simplemente un negocio manejado por pocos e infringiendo el pluralismo de voces y por supuesto la libertad de expresión de todos los ciudadanos.

5. La Comunicación entendida como negocio.

5.1. Los decretos de Necesidad y Urgencia de Mauricio Macri, sus modificaciones a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y Argentina Digital N° 27.078.

Los Decretos de Necesidad y Urgencia aplicados por Mauricio Macri en su primer semana como Presidente de la Nación, forjaron cambios estructurales dentro del campo de la comunicación, ya que tienden a la unificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 y la de Argentina Digital N° 27.078. Si bien la aplicación de dichas resoluciones es un instrumento válido de uso para el Presidente, deben de cumplirse ciertos requisitos que justifiquen su utilidad. En este caso no existían razones o circunstancias excepcionales que indicaran como válida su intervención, es decir, tal como lo indica el artículo 99 en su inciso N° 3 de nuestra Constitución Nacional⁸, el Presidente tiene diversas atribuciones:

1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.
2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El Jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

⁸ Constitución Nacional Argentina, http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=63 (Última consulta, 15/12/2017)

Nada de lo expuesto fue tenido en cuenta. Con la aprobación del Decreto N° 13/2015 que modifica la antigua Ley de Ministerios, crea un nuevo Ministerio de Comunicaciones, el cual estará a cargo de los organismos descentralizados de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC), dejando de lado su dependencia directa de Presidencia de la Nación. Las justificaciones brindadas en la resolución hacen hincapié a la reorganización de sectores de la comunicación que debido a los avances y desarrollos tecnológicos surgidos con el paso del tiempo han quedado obsoletos. Otra reforma, es que establece un Sistema Federal de Medios Públicos, que responderá a Jefatura de Gabinete de Ministros. Este dictamen modificó aspectos centrales de ambas leyes.

A partir del Decreto N° 236 del 22 de diciembre de 2015, Macri dispuso la intervención de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y de la Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (AFTIC) por ciento ochenta (180) días, desconociendo no sólo a sus autoridades sino también los plazos de dichos mandatos, eliminando además el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), en el que estaban representadas todas las provincias; los prestadores privados con y sin fines de lucro, los medios de universidades nacionales, las universidades nacionales con carreras de comunicación, organizaciones sindicales de trabajadores de medios, las entidades gestoras de derechos y los Pueblos Originarios. Entre los argumentos que justifican esta medida se expone lo siguiente: la ausencia de avances en materia de políticas públicas que fomenten el cumplimiento de ambas normas y el limitado acceso de los ciudadanos a los servicios de información. Menciona también que la falta de adecuación a la convergencia tecnológica y la evolución de la industria de las áreas involucradas, afectan facultades constitucionales tales como el derecho a la información y la comunicación.

Además la resolución da por entendido que durante el tiempo en el cual funcionó la Ley de SCA, ésta no había logrado integrarse ni adecuarse a los nuevos cambios tecnológicos y comunicacionales del sector (la digitalización de la televisión por aire, televisión por cable y la televisión satelital, el desarrollo de “Streaming”, el avance de la tecnología de acceso a 4G que permite prestar servicios de comunicación audiovisual a través de plataformas

digitales, entre otros ejemplos citados). Menciona también la superposición de decisiones entre el AFSCA y AFTIC que afectaban el ideal empleo de ambas normas, ya que no contaban con mecanismos de vinculación, comunicación o colaboración que fomentara un camino coordinado y regulado para la convergencia comunicacional. Afirma incluso que durante el lapso que la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estuvo en vigencia, el artículo N° 47, el cual establecía actualizaciones de las disposiciones, como así también incorporación de nuevos conocimientos, nunca fue cumplido porque no se instrumentaron las medidas necesarias para dichos cambios, perjudicando a usuarios y consumidores.

Así mismo, ratifica que todos los permisos que habían sido concedidos durante el periodo en que funcionó la LSCA a nuevos licenciatarios, no cumplían con las normas establecidas, debido a que no habían pasado la auditoría correspondiente, con lo cual, fueron otorgados dentro de un marco de ilegalidad, generando gran cantidad de expedientes demorados, que según el Gobierno, no fueron revisados ni autorizados en ningún momento. Por tal motivo, el decreto afirmaba, que los concursos previstos hasta la aplicación del mismo, no consiguieron normalizar el espectro comunicacional, ya que según el Estado la transición de los servicios digitales promovida por el AFSCA, obligó a varios operadores a restringir su zona de alcance y asumir los gastos por dichas operaciones.

Al mismo tiempo el decreto nombra como interventores a Agustín Garzón en AFSCA (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual) y Mario Frigerio en AFTIC (Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), quienes deberán presentar informes al Poder Ejecutivo, a partir de las irregularidades encontradas tanto a nivel administrativo como económico surgidas de las auditorías pertinentes.

5.1.1. El Decreto N° 267 y el fin de los debates.

Es en el Decreto N° 267 del 29 de diciembre de 2015, donde se realizarán las modificaciones sobre el núcleo central de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, afectando gravemente el derecho a la Libertad de Expresión y Comunicación en nuestro país. En el escrito el Estado pretende justificar la vuelta a un sistema previo a la sanción de la normativa. El mismo, estipula la creación de un nuevo organismo de aplicación denominado Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el cual reemplaza

y destituye a las autoridades de la ley de medios audiovisuales, que era regulada por el AFSCA y el de las telecomunicaciones reglamentada por AFTIC, asumiendo todas sus facultades. Las acciones de dicho organismo estarán controladas por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de la Auditoría General de la Nación (AGN). Dependerá también del Ministerio de Comunicaciones y ayudará a la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de las leyes N° 26.522 y N° 27.078, que deberá rectificar y aunar ambas normativas.

Además establece que dicha entidad estará conformada por un Directorio de siete miembros, de los cuales el Poder Ejecutivo nombrará a un Presidente (1) y tres (3) Directores, dejando los lugares restantes para la primera, segunda y tercera minoría del Congreso, designados por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. Con esta incorporación el Gobierno se asegura el control absoluto del organismo. También plantea que en el caso de existir igualdad en la toma de decisiones el Presidente tiene doble voto para definir cualquier instancia, así, el decreto habilita a que el organismo modifique estructuras y disposiciones sin control alguno, ayudando a los principales acreedores del mercado por un lado y por otro fortaleciendo la posición de los principales medios monopólicos en nuestro país. Los funcionarios de ENACOM permanecerán en sus cargos por un plazo de cuatro años, con posibilidad de renovar por un periodo más, pero en el caso de que el Poder Ejecutivo lo desee, podrán remover a cualquier miembro sin expresión de causa.

Reformas a Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual.

El decreto incorpora como autoridad para regular las autorizaciones de los cambios accionarios a ENACOM, ya sea para efectuar cualquier permuta o modificación de las participaciones accionarias o cuotas partes, pero sólo cuando dichas reformas impliquen la pérdida del control social de la licencia. Ahora, las personas jurídicas pueden emitir obligaciones negociables u acciones sin la regulación y registro de ENACOM, en el caso de que no superen el treinta (30%) por ciento del capital social, de ser así el organismo deberá autorizar dicha emisión. La LSCA solicitaba siempre una previa autorización.

En relación con la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, conformada por ocho (8) diputados y ocho (8) senadores nacionales elegidos por resolución de ambas cámaras del Congreso, la misma fue sustituida por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización. Su conformación se mantiene tal cual estaba en la LSCA. Lo importante de este organismo es que brindaba colaboración para los nombramientos de las autoridades tanto de la Autoridad de Aplicación de la Ley, AFSCA, como del Directorio de Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, ayudando en la elección de sus miembros de manera transparente y democrática. En su lugar el decreto implementa una Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización manteniendo solamente su conformación, ya que ahora los nombramientos de las autoridades de ENACOM no son democráticas ni tampoco se realizan con la colaboración de otros organismos, sino a través de designaciones directas del Poder Ejecutivo sin participación alguna de otras fuerzas políticas. Si bien se eligen los Directores correspondientes a la representación del Congreso Nacional, a partir de ahora, ni la oposición política ni los ciudadanos podrán intervenir o manifestarse en relación a la elección de las mencionadas autoridades.

En el caso de las empresas de telefonía, podrán brindar el servicio de televisión por cable a partir del 1 de enero de 2018, plazo que ENACOM puede extender en el caso de que lo decida, por un año más. Estas alteraciones dentro de la LSCA, favorecen a una mayor concentración del mercado de los medios y las telecomunicaciones, ya que esto produce que el sector infocomunicacional sea dominado sólo por el Grupo Clarín y Telefónica, que podrán ofrecer el servicio de cuádruple play, desde el momento en que lo autorice el Estado. Este servicio sólo estará vigente para las zonas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Rosario y la ciudad de Córdoba y es ENACOM quien tendrá la decisión de habilitarlo al resto del país.

Uno de los puntos a destacar, es que la televisión por cable no será regulada por la Ley de SCA, sino que a partir de ahora la televisión por cable ya no se considerará más como servicio de comunicación audiovisual sino como una tecnología de comunicación y que

luego de las modificaciones introducidas por los decretos serán regulados por una nueva Ley de Convergencia. Así, el Estado al igualar los prestadores de servicios de televisión por cable con los de servicios TICs, libera a todos los dueños de dichas licencias de adecuarse a los límites previstos por la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Por tal motivo al eliminar también el artículo N° 38 de la norma, suprime la adjudicación de licencias que utilicen vínculo físico o emisiones satelitales, por el servicio de Radiodifusión por Suscripción con uso de soporte satelital, retirándole su característica esencial como servicio de comunicación audiovisual.

El Decreto N° 267/2015 elimina todos los términos correspondientes a la radiodifusión, los cuales eran regulados por la Ley de SCA. La televisión por suscripción satelital, seguirá bajo la órbita de la LSCA. Pero al permitir que un solo licenciataria pueda prestar servicios en todo el país, habilita la concentración monopólica, sin siquiera establecer parámetros para las grillas de programación, excluyendo así el “must carry” que obligaba a todos los prestadores a incluir señales dentro de su programación. Así, con estos cambios, quienes proporcionaban servicios de cable podrán ofrecer servicios de telefonía, mientras que los prestadores de las empresas de telefonía, deberán esperar hasta tres años para poder ingresar a los servicios audiovisuales. Esto le abre el juego del cuádruple play al Grupo Clarín (TV por cable, telefonía móvil, telefonía fija e Internet), quien ya planea su fusión con Telecom para poder competir en un futuro no muy lejano, con Telefónica, su principal adversario.

La anterior normativa disponía que si un prestador o licenciataria era titular de una licencia de servicios TICs y también de una licencia de servicios de comunicación audiovisual, ambas debían mantenerse como unidades de negocios separados para no incurrir en subsidios cruzados o prácticas que no permitiesen una competencia leal. Por esto, el AFSCA, establecía reglas que impedían la propiedad cruzada entre la televisión abierta y la televisión por suscripción paga. A partir del decreto ya no habrá límites para la concentración, porque habilita el cruce de empresas de telefonía, cable e internet, y tampoco existirán las obligaciones de emitir a través de una señal propia como tampoco de pasar producciones locales de televisión y mucho menos la obligación de cumplir con una grilla de contenidos. Esta reforma es una de las más importantes y a la vez uno de los

favores significativos por parte del Gobierno para el Grupo Clarín, porque le permite mantener todas sus licencias de servicios de comunicación audiovisual más la propiedad sobre la Empresa Cablevisión, punto que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual eliminaba por completo y que obligaba al Grupo a desinvertir en diferentes unidades de negocios, todos sus permisos y empresas de medios que tenía bajo su poder.

La redefinición del servicio de televisión paga por vínculo físico como prestación en el ámbito de las telecomunicaciones y su exclusión de la regulación como medio audiovisual, aumenta el grado de mercantilización de la comunicación audiovisual y degrada el sentido de bien cultural de este servicio, ya que se elimina la necesaria defensa de la producción cultural y artística en condiciones de desarrollarse en cada región del país, al mismo tiempo que se quitan las restricciones para que los mismos sean adquiridos y/o controlados por capitales extranjeros. (Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, 33:2016)

Relacionado a la prórroga de las licencias, el artículo N° 40 de la LSCA, había determinado un plazo de extensión por única vez de diez (10) años, pero esto se aprobaba luego de una audiencia pública en la localidad o región donde se prestaba el servicio, para que el otorgamiento se realice a través de ideales democráticos y participativos. Además debía solicitarse con dieciocho (18) meses de anticipación a la autoridad de aplicación, el AFSCA, y en el caso que la misma haya vencido, los licenciatarios interesados podrían presentarse nuevamente a concurso de adjudicación. El DNU no sólo revoca el tiempo de las mismas, sino que permiten la prórroga sucesiva de todas las licencias empezando con una automática por el período de cinco años (5) y las restantes por un lapso de diez años (10) más a partir de concurso. Serán otorgadas por ENACOM, pero el Ministerio de Comunicaciones podrá en el caso de que así lo desee, llamar a licitación a nuevos licenciatarios alegando interés público, la introducción de nuevas tecnologías o el cumplimiento de acuerdos internacionales, dejando de lado el derecho adquirido por los anteriores licenciatarios. El Estado abandona así, el mecanismo de transparencia y participación ciudadana que planteaba la LSCA.

En el caso de las transferencias de las licencias de servicios de comunicación audiovisual con la anterior normativa las mismas eran intransferibles, detallado en el artículo N° 41 y sólo en casos excepcionales, como fue en un primer momento durante el proceso de adecuación de la ley podía hacerse; pero luego de este proceso, se requerían de cinco (5)

años transcurridos en el plazo de la licencia y en tanto fuese necesario para la continuidad del servicio, respetando también a los titulares de origen que debían representar el cincuenta (50%) por ciento del total del capital con posterior aprobación de la autoridad de aplicación. Ahora con el decreto se podrán comprar, vender o transferir licencias entre licenciarios que cumplan con los requisitos de adjudicación. La operación se entenderá como aprobada si el organismo de aplicación, ENACOM, no la rechaza dentro de los noventa días (90) de notificada la operación. Esta es otra decisión del Gobierno que beneficia por completo a los grandes holdings mediáticos, retornando a una concepción de la comunicación donde se prioriza el derecho privado sobre el derecho público y las licencias de comunicación audiovisual se tornan netamente mercancías.

En el caso de que los licenciarios no hubieran sido informados a los noventa (90) días y no se hubiere rechazado por el ente regulador, el traspaso se dará como aprobado. Lo único que mantiene es la imposibilidad de transferir las licencias concedidas a prestadores de gestión privada sin fines de lucro. Este cambio posibilita también que a través del permiso de ENACOM, los grandes medios puedan acoplar a los más pequeños, que ya no podrán competir contra ellos, sin restricciones legales y adjudicaciones en regla.

En lo concerniente al artículo que regulaba la multiplicidad de licencias dentro del país, el N° 45, que establecía que ningún medio pudiera prestar su servicio a más del treinta y cinco (35%) por ciento de los habitantes, fue modificado en su totalidad, ya que era un párrafo esencial para regular y evitar la concentración de los medios de comunicación con el fin de establecer y garantizar principios inalienables como la diversidad, la pluralidad de voces y la Libertad de Expresión.

Desde la implementación del decreto, el Gobierno actual rompe con un punto neurálgico de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, el cual además coartaba la creación de los monopolios de comunicación estableciendo nuevos controles a la concentración comunicacional y económica del sector, quita todos aquellos impedimentos que defendían la no concentración del mercado y ayuda a una mayor centralización de las empresas y medios, las cuales incrementarán sus ganancias y poderío actual. (Becerra 2016)

Ahora con las transformaciones que se hicieron sobre la LSCA, a nivel nacional indican que se podrá tener una (1) licencia de servicios de comunicación audiovisual sobre soporte satelital, esto excluye la posibilidad de ser titular de otra licencia de servicios de comunicación audiovisual y servicios TICs regulados por la Ley N° 27.078. Hasta quince (15) licencias de servicios de comunicación audiovisual cuando se trate de radiodifusión de televisión abierta o radiodifusión sonora. De esta forma, Clarín evitaría la adecuación y mantendría los permisos de todos sus servicios. En el nivel local, una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de amplitud (AM), una (1) licencia de radiodifusión sonora por modulación de frecuencia (FM) o hasta dos (2) licencias cuando existan más de ocho licencias en el área primaria del servicio y una (1) licencia de radiodifusión de televisión abierta. En ningún caso la suma del total de las licencias otorgadas en la misma área primaria de servicio o el conjunto de ellas que se superpongan de modo mayoritario, podrá exceder la cantidad de cuatro (4) licencias.

El Decreto ayuda a quienes hasta el momento de la aplicación de la ley se encontraban en falta por concentrar licencias y ser dueños de numerosos medios de comunicación actuando en contra del derecho a la comunicación e información de todos los ciudadanos. Indica además que dentro del servicio de televisión por suscripción la prestación de cable no implica verse negado a tener una licencia de comunicación audiovisual, punto que la Ley de SCA no autorizaba. Además esto se relaciona con el régimen de verificación de vínculos societarios que muestren procesos de integración vertical como horizontal de actividades que estén directa o indirectamente ligadas a la comunicación, lo cual anula todas las medidas de desmonopolización.

Con respecto al artículo N° 54, el que regulaba la apertura del capital accionario dentro del mercado de valores, la LSCA imponía que las acciones de las sociedades titulares de servicios de comunicación audiovisual abierta sólo podían comercializarse hasta el quince (15%) por ciento del capital social con derecho a voto y en el caso de los servicios de comunicación audiovisual por suscripción, el porcentaje era del treinta (30%) por ciento. Ahora con las reformas realizadas, el Gobierno aumenta el valor de la comercialización de las acciones en un cuarenta y cinco (45%) por ciento, es decir que unifican los topes planteados antes por la

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y excluye de todo límite de comercialización al cable. Es una decisión comprometida para el Gobierno, porque responde a otro paradigma comunicacional, en vez de ver a los medios de comunicación como industrias culturales, que deben preservarse con el fin de poder crear, reproducir y autogestionar contenidos nacionales, los ve como meras mercancías.

El artículo N° 63 remitía a la vinculación de las emisoras y el fomento de los contenidos regionales. En este caso la Ley de SCA habilitaba la constitución de redes de radio y televisión exclusivamente entre prestadores de un mismo tipo y clase de servicio y con un límite temporal establecido por el AFSCA. Las redes no debían cubrir con sus programaciones más del treinta por ciento (30%) de sus emisiones diarias, siendo obligatorio mantener el cien por ciento (100%) de los derechos de contratación sobre la publicidad emitida en ella y la emisión de un servicio de noticias local y propio en horario central. Por excepción podían emitirse redes de mayor porcentaje de tiempo de programación en tanto y en cuanto se propusiera y verificara la asignación de cabeceras múltiples para la realización de los contenidos a difundir. En el caso de prestadores de diverso tipo y clase de servicios, siempre que no estén en la misma área de prestación, podían en forma conjunta, acordar las condiciones de retransmisión de determinados programas, siempre que la misma no superase el diez por ciento (10%) de las emisiones mensuales. Ahora con la implementación del decreto, las emisoras adheridas no tienen que 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 1.500.000 de habitantes. Cuando estén localizadas en poblaciones de más de 600.000 habitantes, no se podrá cubrir con esas programaciones más del cuarenta por ciento (40%) de sus emisiones mensuales en otras localizaciones. Esto significa un crecimiento del diez (10%) y del veinte (20%) por ciento de todos los contenidos producidos en las cabeceras de red, lo que dependerá de la cantidad de habitantes de la ciudad en cuestión donde se encuentre el medio.⁹

⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>, Infoleg, 2009. (Última consulta 10/02/2018)

Todo perjudica, en mayor medida a las zonas del interior, porque las emisiones no responderán a intereses de la audiencia con lo cual, también afectará las fuentes de trabajo a nivel local como regional.

Dentro de las derogaciones establecidas por el decreto, elimina por un lado las delegaciones dependientes del organismo regulador AFSCA, modifica las definiciones sobre la Radiodifusión por suscripción, radiodifusión por suscripción con uso de espectro radioeléctrico, radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y servicio de radiodifusión en televisión por pedido o demanda. También se elimina el artículo que disponía la elección y conformación del Directorio de AFSCA. Un (1) Presidente y un (1) Director designados por el Poder Ejecutivo Nacional, tres (3) Directores sugeridos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (Correspondientes a la primera, segunda y tercera mayoría del Congreso Nacional), dos (2) Directores propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual de los cuales uno debía ser representante de las Carreras de Comunicación.

Asimismo, y no menos importante, es que deroga y suprime la integración del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA), conformado por un (1) representante de cada una de las provincias de nuestro país y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (3) tres representantes que agrupen a los prestadores privados con fines de lucro, otros (3) tres por los prestadores sin fines de lucro, (1) uno de las emisoras de universidades nacionales, otro proveniente de las facultades o carreras de Ciencias de la Comunicación, (1) uno de los medios públicos que abarcaran todos los ámbitos y jurisdicciones, (3) tres delegados de entidades sindicales de los trabajadores de los medios de comunicación, (1) uno de las sociedades de derecho y (1) uno correspondiente a los Pueblos Originarios. Otro punto que elimina el decreto, es el que determinaba que todas las personas de existencia ideal que fueran licenciatarias de servicios de comunicación audiovisual, debían de tener como fin único la explotación o prestación de los servicios planteados por la Ley de SCA. En el caso de haberse constituido previamente a la entrada en vigencia de la normativa, deberían tener sus licencias con contabilidades separadas evitando así la conformación de monopolios infocomunicacionales una vez implementada la misma.

También anula el artículo N° 48 que controlaba las prácticas de concentración indebida. El mismo establecía verificar la existencia o no de vínculos societarios que mostraran procesos de integración vertical u horizontal de actividades ligadas o no a la comunicación social. Además imponía que el derecho adquirido de la multiplicidad de licencias no podría utilizarse frente a la desregulación o desmonopolización. Además elimina el artículo N° 55, que beneficia también a los multimedios y grandes empresas, ya que tendrán un fácil acceso en la compra o adjudicación de múltiples licencias, tema que anteriormente la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual imponía bajo su control con el fin de evitar la concentración de medios. Del mismo modo se excluye a partir del decreto la aplicación del Abono Social, el cual era establecido por la Autoridad de Aplicación, el AFSCA, y debía ser ofrecido por todos los prestadores de servicios de radiodifusión por suscripción, a precio de mercado y en las mismas condiciones en todo el país. Con esto la normativa pretendía que todos los ciudadanos tuvieran acceso y llegada a los servicios de radiodifusión y comunicación.

En el caso de aquellos licenciatarios que hubieran pedido u obtenido ya una renovación de su licencia o prórroga, no podían solicitar una nueva extensión de la misma porque el artículo N° 158 de la LSCA, establecía que luego de una primer solicitud, no se podía requerir una nueva extensión de plazo por ningún título, quedando sólo habilitados los licenciatarios para participar en concursos públicos o adjudicación de otras licencias. No menos importante, remueve por completo el artículo N° 161, que imponía que todos los titulares de licencias de servicios o registros regulados por la Ley de SCA que al momento de su sanción o aplicación no cumplieran con los requisitos previstos, o que las personas de existencia jurídica fueran titulares de una cantidad mayor de licencias que la establecida por la norma, tendrían un plazo no mayor a un (1) año para adecuarse a las disposiciones de dicha ley. Vencido ese plazo iban a aplicarse las medidas correspondientes según lo dispuesto por la Autoridad de Aplicación (AFSCA). Las modificaciones realizadas por el Estado a los artículos más importantes de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, permite que los licenciatarios puedan transferir licencias sin regulación de ENACOM ni del propio Gobierno, lo cual es un grave desconocimiento de la anterior norma, ya que desprovee totalmente al Estado de su rol de regulador sobre los parámetros

bajo los cuales deberían funcionar los medios de comunicación, ya que el decreto les da vía libre a los grandes grupos mediáticos para que ellos mismos sigan expandiendo sus negocios, acrecentando la concentración dentro del campo comunicacional y agrandando la brecha existente sobre quienes tienen el derecho de acceso a la comunicación e información y quienes realmente lo ejercen.

La concentración de la propiedad de medios de comunicación tiene como correlato la homogeneización de contenidos-en pos de consolidar alianzas comerciales y políticas-y la marginación de las voces disidentes. (Loreti y Lozano, 2014:143)

Ahora los medios de comunicación, sin una adecuada regulación posibilitan un aumento en los porcentajes de las retransmisiones de programación de todos los canales situados en la Ciudad de Buenos Aires y debilita la producción de contenidos propios, locales e independientes en las diferentes regiones de nuestro país, que da como resultado la homogeneización de los contenidos dejando de lado la participación de las provincias. El cincuenta y cinco por ciento (55%) restante queda bajo la órbita nacional. No sólo reduce la generación de producciones argentinas sino que habilita al mercado internacional ingresar sin barreras regulatorias dentro de los medios.

Así, el Gobierno, deja de ser la institución que resguardaba el derecho a la información, comunicación y preservación de los derechos de los ciudadanos, estipulado por la LSCA, como así también del resguardo del bien público y la defensa y fomento de la Libertad de Expresión como derechos inalienables, y le otorga su lugar al mercado; que de ahora en adelante es quien llevará las reglas de juego. Los decretos son un permiso explícito del Estado para que los multimedios se apropien del mercado sin importar los derechos de los ciudadanos en materia de participación social, acceso a la comunicación y pluralidad de voces, pilares fundamentales sobre los cuales debe construirse un gobierno democrático.

Sintetizando el Decreto N° 267/2015 desarma la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en los siguientes ejes nodales a saber:

- 1) Elimina todos los organismos colegiados, representativos y plurales.
- 2) Crea un nuevo Directorio dependiente del Poder Ejecutivo.

3) Excluye el servicio de televisión de suscripción por cable de la normativa, desplazándolo al sector de las telecomunicaciones.

4) Quita el Abono Social de la normativa.

5.1.2. Las reformas en la Ley N° 27.078 Argentina Digital, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Si bien las transformaciones más notables se hicieron sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley Argentina Digital también sufrió modificatorias. Se trataba de otro avance normativo porque reemplazaba a la antigua Ley de Telecomunicaciones N° 19798/72 del Gobierno de facto de Lanusse y el Decreto N° 764/2000 de la Presidencia de Fernando De La Rúa.

La normativa promulgada en diciembre de 2014, gestionaba y reunía los sectores de las telecomunicaciones fijas, móviles, redes de conexión a Internet, los satélites y la televisión por cable como una infraestructura de transporte de contenidos digitales denominadas TICs, las cuales permiten el acceso, producción y comunicación de información en diferentes códigos (imagen, texto y sonido por ejemplo). Por tal motivo esta ley llamada de “convergencia” le daba a las empresas la posibilidad de brindar todos estos servicios juntos. Las TICs a partir de esta nueva normativa fueron definidas como un bien de servicio público y el objeto de regulación partía desde el inicio de las redes troncales; es decir comenzando en un nodo central que era utilizado para que los segmentos puedan interconectarse entre sí mejorando el funcionamiento del sistema y llegando hasta las bocas de acceso de todos los hogares. La autoridad de aplicación de esta norma era la AFTIC, Autoridad Federal de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, organismo descentralizado y autárquico que tenía entre sus funciones la regulación, control y administración en lo concerniente a las telecomunicaciones. Su Directorio estaba conformado por siete (7) miembros de los cuales el Presidente y un Director eran elegidos por el Poder Ejecutivo, tres (3) Directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, las Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización, que serán sugeridos por los distintos bloques

parlamentarios, representando uno a la primera, segunda y tercer minoría del Congreso Nacional, otro Director (1) propuesto por las provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires y por último un Director (1) propuesto por el Consejo Federal de Tecnologías de las Telecomunicaciones y la Digitalización.

Asimismo garantizaba la neutralidad de las redes, incentivando por un lado la justa competencia y mejora en la calidad de los servicios para los ciudadanos. Declaraba que el uso y el acceso a las redes es de carácter público, es decir que todas las empresas tendrán la posibilidad de utilizar la infraestructura existente brindando sus servicios a partir de una tarifa de alquiler que era determinada por el Estado Nacional, lo que beneficiaba la competitividad entre empresas, pymes y cooperativas que no tenían espacio dentro del mercado. A partir de estas pautas resguardaba y promovía la Libertad de Expresión y liberación del espectro radioeléctrico para todos los ciudadanos del país, porque las comunicaciones comenzaban a democratizarse desde que el Estado era el responsable de las políticas públicas en torno a las telecomunicaciones desplazando a las grandes empresas que imposibilitaban el ingreso de otros competidores.

Establecía también una velocidad mínima obligatoria (VMO) de transmisión de redes, la cual debía actualizarse cada dos años, garantizando el acceso equitativo para toda la población. Además, se creó un Fondo de Servicio Universal el cual permitía conectar a todas aquellas regiones donde las empresas no habían realizado inversiones, conformado por los aportes obligatorios de todos los licenciatarios y administrado por el Estado Nacional. Así mismo acordaba eliminar la larga distancia ya que disponía de un área única de explotación y prestación de los servicios. Por último, habilita a las empresas de telefonía a brindar servicios audiovisuales como la televisión por cable, con la única excepción de mantener sus contabilidades separadas, evitando así incompatibilidad de negocios o maniobras anticompetitivas.

Con las modificaciones aplicadas a la ley de Argentina Digital, se integran en ese texto definiciones provenientes de la ley de SCA, como radiodifusión por suscripción, por vínculo radioeléctrico, por vínculo físico, o a pedido. Así, el Gobierno facilita a las empresas de cable y radiodifusión la posibilidad de tener una licencia única durante el plazo

de diez (10) años. El decreto incluye además a las empresas de telefonía como prestadores del servicio de Radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico y/o mediante vínculo radioeléctrico a partir de Enero de 2018 con posibilidad de extenderse por un año más a juicio de ENACOM. (Argentina Digital, 2009)

En el artículo N° 94 la ley de Argentina Digital determinaba un régimen de transición como así también un plan de implementación el cual procuraba equilibrar y equiparar el mercado, en pos de establecer normas regulatorias con el fin de limitar la concentración de los servicios de telecomunicaciones. El siguiente artículo, el N° 95, hacía referencia a los prestadores entrantes al mercado de servicios de comunicación audiovisual. Previamente era el AFSCA como ente regulador de la Ley de SCA quien definía quienes serían prestadores de servicios o licenciarios de TICs, ahora ENACOM los definirá.

El nuevo texto dispone que todas las empresas que tengan en su poder, cuotas partes, licencias o permisos para la prestación de un servicio, no podrán ser titulares de una licencia de radiodifusión por suscripción mediante vínculo físico o radioeléctrico, si no disponen del 10 % (diez) por ciento de dichas acciones. Aclara además que no se aplicará sobre quienes ya el Estado Nacional, provincial o municipal les haya otorgado anteriormente la licencia, concesión o permiso y que las empresas de telefonía sólo podrán dar este servicio pasado el plazo establecido en el artículo N° 94. Con el decreto el Estado toma el control de los organismos de aplicación de ambas normativas de la LSCA y Argentina Digital, el AFSCA y AFTIC, para subordinarlas aún más al Poder Ejecutivo; de hecho el nuevo organismo de aplicación, ENACOM responde al Ministerio de Comunicaciones, y no como sucedía anteriormente que las autoridades de aplicación eran descentralizadas e independientes del Estado, utilizando un proceso de elección de autoridades que se realizaba de forma democrática y participativa. La prórroga automática en las licencias, los beneficios para que los multimedios puedan seguir expandiendo sus negocios, la falta de control por parte del Estado, el aumento de la concentración en pocas manos y el recorte del derecho y el acceso a la comunicación, son señales de políticas comunicacionales que funcionan para el Gobierno actual. Los artículos reformados de la Ley de Argentina Digital como de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, dejan en evidencia una marcada regresión dentro del campo comunicacional de nuestro país.

Los decretos instalados por el Presidente de la Nación y más precisamente el N° 267/2015, dan a comprender que detrás de estas decisiones hay una mirada que protege y alienta a un crecimiento en la concentración del sistema de medios y más directamente de la información en su producción y distribución. (Becerra, 2016)

6. Las consecuencias de los DNU, restricciones y derechos sin cumplir. Los actores perjudicados. Quiénes y cómo regulan los medios.

6.1. El escenario previo a la audiencia en la CIDH.

En Enero de 2016 se designó parte del Ente a partir del nombramiento de tres de sus titulares encabezados por Miguel de Godoy (Ex-Secretario de Medios de la Ciudad de Buenos Aires) como Presidente, Alejandro Pereyra (Ex-Representante del COMFER), y Heber Martínez (Ex-Gerente de TELEFÉ y Telefónica) como Directores respectivamente. Hasta Marzo del mismo año no se completó el Directorio cuando las cámaras del Parlamento comenzaron a funcionar se incorporaron Silvana Giudici (Ex-Legisladora de la Ciudad de Buenos Aires proveniente del partido político PRO), Miguel Ángel Giubergia (Ex-Director de AFTIC), Claudio Ambrosini (Ex-Subdirector de Prensa del Senado de la Nación) y Guillermo Jenefes (Ex-Vicegobernador de la Provincia de Jujuy) quienes completaron los cargos vacantes.

Ya en pleno funcionamiento, ENACOM dio de baja a todos los planes de adecuación que hasta el momento el AFSCA había llevado a cabo y así el Grupo Clarín, Telefé-Telefónica y Manzano-Vila entre otros, fueron beneficiados y no debieron desinvertir sus negocios como lo disponía la Ley de SCA. Además el organismo dijo que debatiría con toda la sociedad y los grupos involucrados, nuevas propuestas para la Ley de Convergencia de Medios, la cual reemplazaría a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley Argentina Digital. El proyecto tendría que reunir y regular en una misma ley el sector de las empresas de telefonía, de televisión abierta y por cable, televisión satelital, radiodifusión y los nuevos conocimientos provenientes de la convergencia tecnológica. Hasta el momento de redacción de la presente tesina no ha convocado a nadie.

Macri crea a espaldas del Congreso un ente que responde sólo al Poder Ejecutivo, al que el Presidente puede remover sin causa, donde el gobierno tiene amplia mayoría de un Directorio cuyos integrantes tampoco deben acreditar competencia en la materia. Si bien no se trata del

viejo COMFER intervenido, en la subordinación al presidente se le parece bastante. (Becerra, 2016)

Para aportar una mirada crítica sobre el análisis de la implementación de los decretos, a través de lo planteado en capítulos anteriores, los conceptos de Owen Fiss (2009) son importantes para este trabajo, porque refieren a la importancia que tiene la Libertad de Expresión como base donde debe construirse y sobre qué derechos y facultades tendrían que constituirse los gobiernos democráticos. Según el autor esta facultad es un pilar fundamental y un derecho de carácter institucional que fortalece y ayuda en la construcción de la democracia. Esta potestad es una libertad pública e individual, donde los ciudadanos son interpelados ya sea desde el Estado o de la misma comunidad para participar en cuestiones esenciales que derivan de la vida en sociedad. Por tal motivo hace hincapié en el papel que el Estado juega cuando estos derechos son vulnerados o violentados, inmediatamente debe intervenir de forma directa, sea en el ámbito que fuera, otorgando mayor espacio a quienes se encuentran reprimidos o dándoles las herramientas necesarias a quienes están invisibilizados para que puedan participar de la misma forma que los grupos que están en el poder. Para que todos tengan la posibilidad de formar parte del proceso democrático, originando mayor diversidad de opiniones, debates y disensos que preserven la libertad de expresión.

Dado el rol clave de los medios en nuestro sistema de educación informal, es esencial que los protejamos de amenazas que puedan afectar su capacidad de proveer a los ciudadanos la información y variedad de opiniones que los facultarán para armar sus preferencias y ejercer sus elecciones de una manera inteligente y reflexiva. La amenaza más familiar es la “censura estatal”, que consiste en el intento por parte de actores gubernamentales de limitar, directa o indirectamente, la información y la variedad de opiniones disponibles para el público. (Fiss, 2009:215)

Las políticas comunicacionales aplicadas por el Gobierno de Mauricio Macri, van en sentido contrario al paradigma sobre el que descansaba la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Libertad de Expresión y el derecho a la información constituyen el factor dinámico y esencial de la Democracia, su propia alma, al punto que no puede hablarse de Democracia si no existe Libertad de Expresión y sin las debidas garantías al derecho a la información. En términos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Libertad de Expresión es un “requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”. (Baranchuk, 2011:12)

La comunicación ha vuelto a ser considerada por el Estado como una mercancía más, se profundizan las desigualdades quitando medios y acceso a los sectores que habían sido reivindicados en el período anterior.

La Cámara de Diputados al ratificar en abril de 2016 el Decreto N° 267/2015, provocó una redinamización de la Coalición, que pasó de llamarse Coalición para una Radiodifusión Democrática a Coalición por una Comunicación Democrática. En esa nueva mirada, se replantearon unos nuevos veintiún puntos. En consecuencia, la organización presentó un documento en el Segundo Encuentro Federal por una Comunicación Democrática, donde destacaban los temas más importantes.

Asimismo denuncian que la postura pasiva en la que se encuentra el Gobierno frente a la falta de políticas públicas que ayuden a generar o instaurar contenidos locales o regionales, impone un sistema globalizado priorizando las retransmisiones extranjeras, donde el concepto de cultura es entendido como mercancía y la información como fuente de poder. Así el trabajo y la producción nacional que fomentaba la Ley de SCA quedaron totalmente desprotegidos. Tampoco han planificado aún, la distribución del espectro radioeléctrico y el llamado a concurso para la adjudicación de licencias desde la sanción y vigencia de los decretos.

El actual organismo responsable del control y la creación de políticas comunicacionales, el ENACOM, ha establecido una participación limitada para la opinión de los ciudadanos sobre un modelo de regulación nuevo que reúna a ambas jurisprudencias, ya que la misma se realizaba a través de Internet y sobre un límite de escritura de trescientos caracteres. Por último, dicha organización considera que deben establecerse acciones y políticas de Estado en forma urgente que establezcan y propongan un nuevo espacio de debate y discusión, donde ésta nueva ley tome notoriedad pública, con el fin de que todos los ciudadanos puedan participar, y donde además se considere que la Comunicación y la Libertad de Expresión son derechos universales de todos los ciudadanos y no metáforas que ayuden a que los grandes medios tomen el poder en sus manos. (Coalición por una Comunicación Democrática, 2016)

En paralelo a esta situación y como consecuencia de las acciones del Gobierno, diversas organizaciones como CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), la Coalición por una Comunicación Democrática, FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias), REDCOM (Red Carreras de Comunicación Social y Periodismo), y distintos representantes de entidades civiles, de las carreras de comunicación, de medios de comunicación, universidades nacionales, trabajadores y cooperativas entre otros, solicitaron a través de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que se elevara un petitorio de audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con el fin de que el Gobierno diera explicaciones sobre los decretos introducidos, los cuales afectaron la Libertad de Expresión y el Derecho a la Comunicación e Información restringiendo severamente la participación democrática de todos los ciudadanos dentro de los medios de comunicación como también aclarar el porqué del desmantelamiento de dos jurisprudencias legítimas y democráticas aprobadas por ambas cámaras del Congreso de la Nación: la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital.

Así mismo, advirtieron sobre el retroceso político que implica la modificación por decreto de una ley que fue construida en forma colectiva a través de los distintos foros y debates que se realizaron en todas las provincias de nuestro país, siendo así la primera normativa respaldada y reconocida por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Tal es así, que el Informe Anual de la Relatoría del año 2015 resaltaba dentro de la Ley de SCA, su Autoridad de Aplicación, el AFSCA, porque introducía pautas que ayudaban a constituir un sistema de medios democrático:

La Relatoría Especial reconoce las medidas adoptadas por la AFSCA por habilitar un sistema de medios de comunicación diverso e incluir a nuevos sectores en la comunicación -como los comunitarios, otros sin fines de lucro y para los pueblos indígenas, lo que constituye un avance en el cumplimiento de las recomendaciones que reiteradamente ha hecho esta oficina en el sentido de fomentar un espacio público que pueda representar, en conjunto, la diversidad y pluralidad de ideas, opiniones y culturas de una sociedad. Por otro lado, la diversidad y el pluralismo en la radiodifusión es un requisito necesario para contemplar el derecho del público a recibir la máxima cantidad posible de información e ideas. (CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2015:48)

Tan solo un año después, el mismo organismo volvería a expresarse sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, pero ya dentro del marco de las reformas instauradas por el Gobierno de Mauricio Macri:

La Relatoría Especial recordó los estándares desarrollados por la CIDH y su Relatoría Especial en el sentido de que los organismos reguladores que aplican y fiscalizan la legislación de radiodifusión deberán ser independientes del Estado y de intereses económicos, sobre todo "estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales". Además recordó que "la regulación sobre radiodifusión debe estar establecida mediante una ley redactada de manera clara y precisa". Esta Relatoría requirió información sobre los fundamentos legales de las medidas adoptadas y el alcance de las mismas, y las medidas que adoptaría el Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales referidas a los límites a los oligopolios de la comunicación y la promoción de la diversidad y el pluralismo, entre otros aspectos. (CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2016:64)

El Estado respondió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para explicar el por qué de las reformas, aduciendo que los cambios implementados dentro de AFSCA y AFTIC se debían a una reorganización gubernamental y que la creación del Ministerio de Comunicaciones responde al gran volumen de tareas que no habían sido resueltas durante el gobierno anterior ya que tanto el AFSCA como la AFTIC no lograron avanzar y dar respuestas a los problemas surgidos dentro del campo de la comunicación durante el período que funcionaron y por tal motivo vieron la obligación de intervenir por ciento ochenta días (180) ambos organismos para revisar dichas irregularidades. Tras verificar las mismas, se decidió crear un ente regulador, ENACOM, el cual agrupara las funciones de ambas entidades. Si bien el Estado intentó justificar su accionar frente a la Relatoría, no argumenta en ningún documento la necesidad y urgencia de los mismos, dejando entrever una decisión meramente política.

Posteriormente a estos sucesos en febrero de 2016, Edison Lanza, Relator para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, estuvo en nuestro país, donde realizó varias entrevistas a diversos funcionarios del Gobierno Nacional entre ellos el Jefe de Gabinete Marcos Peña y Miguel de Godoy Presidente de ENACOM. También se reunió con organismos de Derechos Humanos y representantes de organizaciones de las carreras de comunicación, con el fin de escuchar y dialogar con ambas partes. Más allá de lo expuesto por el Gobierno, el organismo avaló la audiencia solicitada por las entidades y

agrupaciones argentinas, y fijó fecha para dicha conferencia el 8 de abril de 2016 en su sede de Washington, Estados Unidos. (Relatoría para la Libertad de Expresión, CIDH, 2016)

Por parte de las instituciones peticionantes del encuentro, acompañaron Horacio Verbitsky representando a CELS; Osvaldo Francés de la Asociación de Radiodifusoras Bonaerenses; Damián Loreti de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias; Ana Jaramillo de la Universidad Nacional de Lanús; Daniel Badenes de la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo, Néstor Busso del Foro Argentino de Radios Comunitarias y Martín Becerra representando a la Universidad Nacional de Quilmes. Quienes se presentaron ante la CIDH como querellantes en contra del Gobierno Nacional por violar los estándares internacionales sobre la Libertad de expresión, comunicación e información y tenían la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicitó dicha conferencia, mientras que los representantes del Gobierno, encabezados por Claudio Avruj, Secretario de Derechos Humanos y Pluralidad Cultural, Santiago Cantón, Secretario de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires y ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni Director Nacional de Protección de Datos Nacionales y ex Relator de la Libertad de Expresión de la CIDH, Miguel de Godoy, presidente del ENACOM y Silvana Giudici, Directora de ENACOM plantearían sus argumentos en defensa de las acciones tomadas por el gobierno de Mauricio Macri.

La audiencia se denominó “*Derecho a la Libertad de Expresión y cambios a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*”, donde las ponencias duraban entre veinte o veintitrés minutos en total para ambos sectores. Quienes tomaron la palabra en primer lugar por parte de los organismos argentinos fueron: Horacio Verbitsky del Centro de Estudios Legales y Sociales, Martín Becerra de la Universidad Nacional de Quilmes, Damián Loreti también del CELS y de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC). Así mismo también participó Daniel Badenes de la Red de Carreras de Comunicación (REDCOM), Néstor Busso del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) y de ALER y Ana Jaramillo de la Universidad Nacional de Lanús. En una segunda etapa de exposiciones, se sumaron Oscar Nocetti, en representación de las cooperativas del interior del país y Osvaldo Francés de la Asociación de Radios de Buenos

Aires y el Interior de la Argentina. Por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estaban el Presidente de la Comisión James Cavallaro, el Relator para la Libertad de Expresión Edison Lanza, la Secretaria Ejecutiva Adjunta Elizabeth Abi-Mershed y el Vicepresidente Francisco José Eguiguren Praeli entre otros. En nombre del Estado no todos tomaron la palabra, sino que inició la defensa Claudio Avruj, seguido de Santiago Cantón, luego Eduardo Bertoni, y por último Miguel de Godoy, Silvana Giudici no hizo uso de la palabra.

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un petitorio con los puntos más importantes sobre los cuales solicitaban una intervención directa para evitar mayores violaciones o incumplimientos sobre los derechos anteriormente mencionados durante la audiencia:

Que inste al Estado a dejar sin efecto las normas que vulneran los derechos y principios establecidos por el Sistema Interamericano en materia de Derecho a la Comunicación. También que el Poder Ejecutivo se abstenga de adoptar normas generales o actos administrativos particulares que se aparten de los estándares del Sistema Interamericano, enfatizando el cumplimiento del principio de no regresividad.

En particular, solicitar al Estado a respetar y garantizar los principios de pluralismo, diversidad y desconcentración. Requerir al gobierno que los debates sobre nuevas normativas que pudieran promoverse cumplan con estándares de transparencia y participación a través de la convocatoria a audiencias públicas regionales con registro público. Asimismo que se convoque a participar a los medios comunitarios, pymes, universidades, sindicatos, organizaciones de derechos humanos y pueblos originarios. Apelar al Estado sobre la continuidad en la implementación y adjudicación del Fondo de Promoción de Medios Comunitarios e Indígenas.

Instar al Poder Ejecutivo que acepte el ofrecimiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, para asistir técnicamente en los procesos de adopción de políticas públicas sobre Libertad de Expresión para garantizar los estándares interamericanos sobre democratización, pluralismo, diversidad, autonomía de los entes reguladores y

reconocimiento de los tres sectores de la comunicación. Además que el gobierno reciba en visita oficial al Relator Especial para la Libertad de Expresión. Por último proceder a la realización de un informe temático sobre el impacto de las modificaciones legales cuestionadas.

Esta ha sido una ley de amplia elaboración participativa y que además garantizaba en su aplicación la participación de los distintos sectores de la sociedad civil, el impacto de su anulación por decreto del Poder Ejecutivo ha sido muy alto (...) con el pretexto de las falencias en la aplicación de esa ley, que muchos de nosotros hemos señalado en distintas oportunidades y con la promesa de una futura ley de convergencia tecnológica, se sustituyó un esquema participativo y multisectorial por otro de regulación y gestión puramente estatal que excluye a la sociedad civil de las autoridades de aplicación y de los consejos federales cuyos integrantes fueron removidos sin seguir los procedimientos legales que los amparaban. (Horacio Verbitsky, CIDH, Audiencia por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 2016)

En nombre del Estado, la delegación se limitó a defender la postura del Gobierno haciendo hincapié en que desde el 10 de diciembre de 2015 se está restituyendo el pleno ejercicio de la Libertad de Expresión como derecho, debido a que durante el mandato anterior se produjeron miles de violaciones sobre esta facultad como por ejemplo el hostigamiento a periodistas, abuso de la cadena nacional, el negocio de Fútbol para Todos y la pauta publicitaria usada como propaganda política, entre otros. Para concluir hizo énfasis en que el Gobierno actual respeta todos los derechos derivados de la Libertad de Expresión, por eso han enviado al Congreso Nacional proyectos de leyes para regular tanto el acceso a la información pública como la publicidad oficial. También afirmó que las decisiones tomadas por el Presidente Mauricio Macri se dieron dentro de un marco de legalidad provisto por la Constitución Nacional y avalado por la Cámara de Diputados. Bertoni indicó que era condición indispensable para el actual gobierno adecuar la normativa vigente con el nuevo proceso de la convergencia, señalando que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual funcionó de manera deficiente y parcial y que Argentina Digital tuvo una aplicación imprecisa que otorgaba gran poder a la autoridad de aplicación. Además el nuevo marco regulatorio que se propone está dentro de los marcos del Derecho Internacional y enumera ciertos puntos que la actual Comisión destaca para debatir la nueva jurisprudencia: permitir el acceso a los medios y tecnologías de la información y comunicación a partir de criterios democráticos que ayuden a garantizar la diversidad y

pluralidad de contenidos; por otro lado reservar el 33% del espectro a entidades sin fines de lucro que protejan el pluralismo asegurando la participación ciudadana.

Finalizadas ambas posturas dentro del debate, le tocó el turno a la Comisión quien desde el punto de vista de la presentación del Comisionado Francisco José Eguiguren Praeli, sostuvo que si bien la Libertad de Expresión ha evolucionado a lo largo del tiempo, no hay que dejar de considerar que la concentración de medios es una amenaza para esta facultad, ya que va en contra del derecho de los individuos o receptores de los medios de comunicación. Así mismo consultó a los representantes del Estado qué medidas habrían de tomar en cuanto a la nueva norma, es decir cómo abordarán la participación de los sectores que no se encuentran dentro del ámbito empresarial pero que desean ingresar o tener acceso a los medios. Además indagó de qué manera tratarán la concentración de los medios dentro del país, con qué instrumentos y medidas.

Luego fue el turno del Relator Especial Edison Lanza, quien enumeró varias preocupaciones sobre medidas ya tomadas pero que, según argumentaron los representantes del gobierno son todas “transitorias”. La primera refiere a la creación de ENACOM, ente que hasta el día de hoy no cumple con los estándares internacionales establecidos por la Comisión, la segunda da cuenta de la aplicación de los conceptos de diversidad y pluralidad dentro de los modelos de regulación como finalidad indispensable y obligatoria de los gobiernos. Por último que el Estado Argentino debe facilitar el acceso de los ciudadanos a todas las plataformas, mencionando que actualmente la televisión por suscripción representa en Argentina un porcentaje mayor al permitido por normas internacionales y que la modificación de las leyes desplazando a varios grupos de sus derechos a la comunicación, puede afectar a la sociedad y al pleno ejercicio de la democracia.

Al terminar la audiencia y mientras James Cavallaro les cedió a ambas partes breves minutos para terminar con la conferencia, Horacio Verbitsky señaló que los representantes del gobierno, defendieron una postura política e indicaron una expresión de deseo sobre un proyecto de ley que aún se desconoce, el resto del tiempo se le cedió la palabra a Oscar Nocetti y Osvaldo Francés, representantes de cooperativas y de las pequeñas y medianas empresas del sector comunicacional. Ambos hicieron referencia al estado actual en el cual

se encuentran dichas áreas y que tal como está hoy el campo de la comunicación debido a la gran concentración, no pueden acceder ni competir con los grandes medios dentro del mercado y que todos los derechos alcanzados con la Ley de SCA hoy están en riesgo. (CIDH, Audiencia por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 2016)

Consideramos que las respuestas de la delegación del Estado Nacional no apuntaron a resolver ni responder las consecuencias de la aplicación de los decretos sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y de Argentina Digital, sino que se limitaron a defender su accionar aduciendo que la Libertad de Expresión sufrió duros embates producto de amenazas y coerciones que padecieron diferentes periodistas y medios como así también sobre la herencia negativa dejada por el gobierno anterior. En ningún momento hicieron referencia a las resoluciones que modificaron dos leyes democráticas, como tampoco mencionaron qué harán, qué medidas o cómo el gobierno enfrentará los inconvenientes producidos dentro del campo comunicacional. Sólo manifestaron promesas de elaboración de proyectos de ley que al momento de cerrar esta tesina aún no ha arribado al Congreso Nacional.

Por parte de los peticionantes, los argumentos presentados referieron a las consecuencias que los decretos provocaron en el derecho a la Libertad de Expresión. Expusieron que con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual consiguieron derechos y espacios de comunicación e información que ninguna normativa anterior les había otorgado. También lo que sucedió con los organismos de aplicación de ambas leyes, ya que al ser disueltos; la sociedad y los distintos sectores perdieron participación y representación dentro de los medios de comunicación, restringiendo y limitando la pluralidad de voces. Además mostraron frente a los presentes que las modificaciones realizadas por el Estado no cumplen con los estándares internacionales sobre Derechos Humanos.

Que dice el estándar, qué hace falta para asegurar la independencia de la autoridad de aplicación y fortalecer su legitimidad, que exista un órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente que permita la participación ciudadana y por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad, plazos de duración de mandatos que no coincidan con los de quienes los designan, mecanismos de remoción de los integrantes transparentes que garanticen sólo ante faltas muy graves previamente establecidas por ley debido proceso y revisión judicial. A partir de la instrumentación del primer decreto

de necesidad y urgencia, se le quitó autarquía por sujetarlo al Ministerio de Comunicaciones a ambas autoridades, la remoción de los catorce miembros de las dos autoridades se realizaron sin cumplir con estos estándares y la remoción de los Consejos Federales en un caso de treinta y ocho personas y en el otro caso, iniciada su conformación en el caso de Argentina Digital de más de treinta también se hizo sin ningún tipo de consideración y se designó o se estableció al Ministro de Comunicaciones como titular de los derechos de ambos consejos. (Damián Loreti, CIDH, Audiencia por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 2016)

La delegación enviada por el Estado Nacional respondió evasivamente todas las acusaciones realizadas por los peticionantes. Mientras que los peticionantes expusieron razones concretas y motivos suficientes por los cuales debe de solucionarse la situación actual de los medios de comunicación, ya sea removiendo los decretos o sancionando una nueva normativa; la delegación del gobierno nacional no sólo evadió dichos argumentos, sino que tampoco esbozó propuestas, tiempos o escenarios sobre los cuales trabajarán, dejando un vacío legal cubierto por decretos presidenciales.

6.2. El contexto comunicacional después de la audiencia en la CIDH. Cuál es el escenario actual.

Trascurrida la audiencia frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y para diciembre de 2017, el Gobierno Nacional aún no ha respondido las preguntas planteadas por las diferentes organizaciones sociales como punto de partida para la sanción de una nueva ley: ¿Cómo abordarán el proyecto teniendo en cuenta la actual concentración de medios?, ¿Cómo incorporarán a los diversos sectores que no responden y no están ligados a parámetros empresariales?, ¿Tendrán en cuenta las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación a la constitución plural de los organismos reguladores? Ninguno de estos interrogantes ha sido de relevancia política y social dentro de la agenda pública del Estado. La Comisión redactora para la nueva normativa comenzó a funcionar en febrero de 2016 considerando que para marzo del mismo año tendrían un proyecto nuevo, pero eso no sucedió. Sí presentó un documento que contiene diecisiete puntos, los cuales y según la página de ENACOM, se debatieron en veinte jornadas entre distintas organizaciones del sector comunicacional, dando por finalizada la instancia de elaboración del proyecto de la normativa en diciembre de ese año. También habían instalado a partir de la página web del Ministerio, la posibilidad de que los

ciudadanos colaboren a través de los aportes que creyeran pertinentes desde una campaña denominada “Suma tu aporte”. Lo llamativo de esta modalidad, es que la sociedad nunca supo o no tenía en claro sobre qué o cuáles cambios estaban opinando o disertando, como tampoco tuvo una gran difusión dentro de los medios de comunicación que el Estado Nacional estaba haciéndose cargo de la modificación y creación de una nueva normativa.

Estos son los conceptos sobre los que el Estado dice que elaborará el nuevo proyecto de ley, según ENACOM.¹⁰

Definen las Comunicaciones Convergentes como aquellas que permiten recibir, producir, transportar y distribuir información, opinión, contenidos—garantizando la libertad de expresión y el acceso a la información—con independencia de las plataformas tecnológicas que se utilicen. Por tal motivo, los operadores de las Comunicaciones Convergentes deberán garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información promoviendo la pluralidad y diversidad de voces en los términos previstos por el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos concordantes de los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos y los arts. 14 y 75 inc. 19 cuarto párrafo de la Constitución Argentina.

En el ámbito de las Comunicaciones Convergentes deben promoverse y protegerse los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los términos previstos por la Convención de los Derechos del Niño, procurando la alfabetización digital y mediática. Asimismo la libertad de pensamiento, expresión y de acceso a la información en las Comunicaciones Convergentes se configura como un derecho subjetivo y un derecho colectivo, que tutela por igual la comunicación audiovisual, como un bien colectivo individual homogéneo y los derechos de los usuarios y consumidores respecto del acceso y prestación de las respectivas plataformas que la producen y circulan, garantizando condiciones de trato digno y equitativo, como así también, la libertad de elección.

El acceso y la participación en las Comunicaciones Convergentes debe ser plural, diverso e igualitario sin que pueda ser obstruido por ninguna clase de discriminación simple, múltiple

¹⁰ Disponible en https://www.enacom.gob.ar/nueva-ley-comunicaciones/17-principios-de-la-nueva-ley_n1371 (Última consulta 15/02/2018)

o interseccional, con motivo o razón en la etnia, raza, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión política o de cualquier otra índole, nacionalidad, idioma, caracteres físicos, portación de HIV, discapacidad, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo de los derechos. Los contenidos en las Comunicaciones Convergentes deben evitar la promoción o incitación de toda forma de acto u omisión discriminatoria y cumplir con la normativa vigente. Cualquier persona puede interponer reclamos administrativos o acciones judiciales frente a una amenaza inminente o una lesión concreta del derecho a la no discriminación en el ámbito de las Comunicaciones Convergentes. También plantean que el acceso universal, ubicuo, equitativo, verdaderamente asequible y de calidad adecuada a Internet es un derecho fundamental y un derecho humano previsto por la Constitución Argentina y los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. Configura una precondition de la democracia y el Estado debe promover políticas públicas activas que garanticen su plena eficacia y la neutralidad en la red.

Por esto, las Comunicaciones Convergentes serán operadas por prestadores de gestión estatal, de gestión privada sin fines de lucro y de gestión privada con fines de lucro y serán de interés público. La autoridad de aplicación de las Comunicaciones Convergentes debe ser un órgano autónomo y autárquico cuyas decisiones sean definitivas y agoten la vía administrativa. Se configura como un órgano colegiado cuyos miembros no pueden ser todos del mismo género, deben ser personas idóneas y poseer una reconocida trayectoria académica o profesional en la materia. El proceso de designación debe ser transparente con criterios de selección objetivos establecidos de forma previa, que garanticen la participación ciudadana y posibiliten propuestas de distintos órganos. Deben estar sometidos a un estricto régimen de incompatibilidades, con dedicación exclusiva a la función (salvo el ejercicio de la docencia a tiempo simple), no pueden ejercer ningún cargo partidario mientras dure el ejercicio de su mandato y deben rendir públicamente cuenta de sus actos. Los mandatos deben tener Principios que regirán la Ley de Comunicaciones Convergentes plazo y un régimen de renovación parcial escalonada. Los procesos de remoción deben ser transparentes y solo resultan pertinentes ante faltas muy graves. La

autoridad de aplicación debe ser controlada por órganos constitucionales, legales y parlamentarios.

Refiriéndose al espectro radioeléctrico, lo toman como parte del patrimonio común de la humanidad y el Estado debe administrarlo conforme los criterios y parámetros que garanticen la pluralidad, diversidad y el respeto de los acuerdos y recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT). El procedimiento de adjudicación de licencias en servicios en competencia y que ocupen espectro radioeléctrico deben ser razonables, estar debidamente motivados, no incurrir en desviaciones de poder y posibilitar un adecuado control judicial. La cantidad de licencias y el ancho de banda que un prestador pueda ocupar serán establecidos conforme a la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, de modo tal de asegurar la competencia y el pluralismo.

En base a la competencia, los servicios de Comunicaciones Convergentes deben garantizar su defensa establecidos en los artículos N° 42 y 43 de la Constitución Argentina con el objeto de fomentar la diversidad de voces, el pluralismo cultural, el federalismo de concertación y la producción nacional de contenidos. La regulación de las Comunicaciones Convergentes debe contener reglas claras, abiertas y flexibles, que posibiliten la evolución tecnológica, promuevan la competencia de los prestadores privados de gestión comercial y garanticen las actividades de los prestadores de gestión no comercial. Además deben garantizar en la radiodifusión sonora cuotas de música de origen local y producción nacional y en la televisión abierta cuotas de producción local independiente. Las señales internacionales de contenidos diversos deben garantizar cuotas razonables de producción local independiente.

Las aplicaciones de intermediación en la prestación de servicios en el ámbito de las Comunicaciones Convergentes, sin importar el soporte que utilicen, deberán respetar las normas locales que los regulen, respondiendo por los daños y perjuicios que la actividad de intermediación produzca si una vez notificados no cesan con la actividad dañosa. Las mismas deberán registrarse conforme lo establezca la autoridad de aplicación respetando los derechos de propiedad intelectual. Deberán también promover la generación de empleo, la formación profesional de los trabajadores y la protección integral del trabajo. El marco

regulatorio habrá de fomentar la inversión pública y privada, la innovación tecnológica, como así también, garantizar la seguridad jurídica.

Las Comunicaciones Convergentes deben promover prácticas autoregulatorias que propendan a la profesionalización, independencia y compromiso ético, respetando los estándares interamericanos sobre libertad de expresión y acceso a la información. Por tal motivo, los medios públicos acordarán respetar y asegurar el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y étnico, como garantes de la pluralidad y diversidad de voces en una sociedad democrática. Mantendrán un alcance federal y promoverán contenidos regidos por el interés público. Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, cultural, educativa, de ficción y de entretenimiento, garantizando la participación ciudadana en atención a las características, necesidades e identidad cultural de la población.

Por último las Comunicaciones Convergentes fomentarán el desarrollo de los medios comunitarios como una herramienta facilitadora de la información y comunicación de las poblaciones con singularidad cultural, social o en representación de colectivos diversos, poblaciones distantes o de difícil acceso, dándoles voz propia y promoviendo el acceso de las mismas a la educación, el desarrollo social y la diversidad cultural y lingüística, como así también, se incentivarán mecanismos de financiación para los medios de zonas rurales, de zonas de frontera y de los pueblos originarios.

A diferencia de la Coalición por una Comunicación Democrática y de sus veintiún puntos, los cuales habían establecido un antecedente en el debate previo a la sanción de la Ley de SCA, encontramos en este documento modificaciones en concepciones significativas, por ejemplo cuando habla de “Comunicaciones Convergentes”, no expalan en su definición, es decir qué se entiende como tales ni las engloba en una noción clara, entendible y accesible para todos los ciudadanos. Así mismo, tampoco determina quienes serán entendidos como operadores convergentes y dentro de qué parámetros, y no menos importante habla de las competencias de los usuarios y consumidores en vez de hablar de “sujetos de derecho”, una gran disparidad con la anterior normativa. Confunden Libertad de Expresión con Libertad de Competencia, entendiendo a la comunicación e información

como meros negocios y no derechos inalienables de los ciudadanos, justificados a través del argumento de no quedar atrasados en las nuevas comunicaciones convergentes.

Estos diecisiete puntos, marcan un lineamiento a seguir que va en concordancia con el funcionamiento del mercado comunicacional. El silencio y falta de difusión en las decisiones que se han consumado dentro del campo de la comunicación por parte del Estado no ayudan a comprender aquello que los representantes del Gobierno defendieron en la audiencia frente a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, sino que sus acciones, ponen en riesgo el ejercicio mismo de la democracia y la Libertad de Expresión; ya que la sociedad civil no forma parte del debate político que tiene que existir en torno a cómo, qué y quienes deben manejar los medios de comunicación e información y mediante que normas se reglamentará.

Uno de los avances más importantes que había conseguido la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, no fue solamente la participación de los sectores desplazados que esperaron una nueva normativa que los albergara como titulares de licencias sino también establecer que las políticas comunicacionales serían parte de una agenda pública donde el Estado intervendría con el fin de resguardar los derechos de todos y que, como consecuencia de esto, dejarían de existir los monopolios de medios de comunicación abriendo espacios de expresión a todos los ciudadanos.

A fines de diciembre de 2017, nos encontramos en un camino lleno de incertidumbre manejado a través de decretos de necesidad y urgencia que prometen una nueva ley, pero que permiten por otro lado que se realicen negocios que benefician sólo a escasas empresas. Un ejemplo de esto, es el del Grupo Clarín quien a tan solo tres semanas de publicarse el primer decreto, compró la totalidad de Nextel Argentina, como también la aprobación por parte de ENACOM de la venta de la Empresa Telecom al grupo mexicano Fintech, que luego se unirían para fusionar mercados, con la empresa Cablevisión, que le da la posibilidad al multimedio de poder competir contra Telefónica, por el sistema de medios y comunicaciones a partir de la implementación del cuádruple play. No es un dato menor mencionar también, que debido a la disolución de “Fútbol para Todos” el Estado deja de subsidiar los espectáculos deportivos nacionales y lo lanza al mercado para ser adquirido

por empresas comerciales privadas, algo que la Ley de SCA contemplaba como de carácter público ya que el deporte era considerado como un espectáculo nacional de índole cultural.

Todo lo sucedido a partir de los decretos, ayuda a las empresas de telecomunicaciones que estaban en contra de la ley impulsada por el Gobierno de la ex-Presidenta Cristina Fernández De Kirchner, y con la desmonopolización de los medios, ya que sus pérdidas económicas serían irrecuperables. Siguiendo lo planteado por Martín Becerra (2016), el ingreso prematuro de las empresas de telefonía al sector de televisión por cable como el de las empresas de cable dentro de las telefónicas, generará una gran asimetría en los mercados como así también perjudicará a todos los mercados internos que no cuentan con el poder ni los medios económicos como para competir con las grandes corporaciones y el Estado al no intervenir como regulador, no ayudará a que dicha situación se normalice o mucho menos se equipare para todos por igual. No se piensa en fomentar la igualdad de competencia dentro de los mercados, sino en eliminar los cruces entre sectores para favorecer a escasas empresas por sobre los demás grupos.

Cabe destacar que luego de la audiencia frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Gobierno Nacional resolvió a través de la Resolución N° 9/2016 impuesta por el Ministro de Comunicaciones Oscar Aguad, de prorrogar por el término de ciento ochenta (180) días más el tratamiento, reforma y actualización de las leyes N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y N° 27.078 Argentina Digital respectivamente, pero también menciona que la misma no será preocupación de la Agenda Pública del Gobierno hasta después de finalizado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional y le otorga a la Comisión encargada de la elaboración de dicho proyecto, autoridad suficiente como para tomar o decidir en forma independiente sobre la nueva jurisprudencia sin necesidad de consultar con otros sectores.

Todo pareciera indicar que en el corto plazo no contaremos con marco regulatorio alguno y mucho menos con la participación del Congreso Nacional que representa al pueblo argentino, como instrumento de debate y discusión de las leyes a modificar hasta principios de 2018. No hay políticas públicas por parte del Estado que fomenten la democratización de los medios, peor aún, no las hubo desde la sanción de los decretos de diciembre de 2015

a la fecha. Lo que deben plantearse son políticas de comunicación que abarquen a todos los ciudadanos a través de la colaboración de todos los sectores, incluyendo al Estado como regulador de las mismas.

Por tal motivo retomamos lo planteado por Washington Uranga (2011), en torno a la necesidad de establecer los parámetros en los cuales debe de enmarcarse una correcta política pública:

Una política pública democrática, independientemente del área (salud, educación, seguridad, etc.) debería responder por los menos a cuatro criterios fundamentales: ser multiactorial mediante la convocatoria a la mayor cantidad posible (y sin exclusiones de ningún tipo) de actores sociales conocedores y comprometidos con el tema específico. Multisectorial incorporando en el proceso de diseño y toma de resoluciones a todos los sectores económicos, productivos, sociales, culturales, académicos y políticos. Teniendo como única restricción la determinación expresa de cada uno de ellos de aportar al bien común, no para dejar sus propios intereses de lado pero sin pretender que el único propósito sea el beneficio propio; plural y diversa, incluye una convocatoria abierta y disposición a aceptar las diferentes miradas que también permitan congregar en la diferencia los distintos intereses en juego para avanzar hacia los consensos posibles; cultural y políticamente significativa para la vida cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos. (Uranga, 2011:08)

Todos estos principios, resultan necesarios e imprescindibles en cualquier proyecto o política pública de Estado. Sumado a esto, no hay que dejar de señalar el Decreto N°1340, promulgado en diciembre de 2016, el cual favorece, pero no en igual medida, explícitamente, a las empresas del Grupo Clarín, Telefónica y Telecom en beneficio de la convergencia. En primer lugar, aboga por la implementación de nuevas normas y medidas para adquirir dentro del Estado Argentino un mayor grado de convergencia. Desde la implementación del decreto y en un plazo no mayor a seis (6) meses, el organismo de aplicación, ENACOM, llamará a todas las empresas a un Concurso Público Nacional, para asignar nuevas frecuencias dentro del sector de servicios de comunicaciones móviles. Por un lado, establece la liberación de las tarifas que estarán a cargo de dichas empresas, acrecentando más la disparidad en el sector y además con la autorización en la reasignación de frecuencias, lo contrario a lo que establecía la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, le permite al Grupo Clarín introducir Nextel, ahora bajo su propiedad, en la compra de espacios dentro del espectro radioeléctrico que se encuentren vacíos o en instancias de remate. Al mismo tiempo deja libre a Clarín para fusionarse con Telecom. No

menos considerable, es que la norma implementa que por el plazo de quince (15) años tanto Telefónica, Telecom y Cablevisión, quedan eximidos de abrir la denominada “última milla”, la cual debía estar a disposición de todos aquellos operadores con menor presupuesto económico para que pudieran también ofrecer sus servicios utilizando la plataforma ya existente y así todos adquirirían la posibilidad de acceder al mercado.

Conjuntamente todas estas decisiones van en contra con lo establecido por la Ley de SCA, ya que la misma había instaurado un límite en la incorporación de las empresas telefónicas dentro del mercado de televisión por suscripción paga, entendiendo que en primer lugar había que equilibrar dicho espacio para luego establecer por consenso con todas las áreas qué nuevos prestadores ingresarían al campo comunicacional, con qué derechos y obligaciones. Colabora incluso a que el Grupo Clarín no tenga competencia contra su empresa Cablevisión en los grandes mercados de Rosario, Córdoba y el área metropolitana de Buenos Aires, acrecentando sus ganancias y sin adversarios a la vista hasta mediados de 2018. También cambia la normativa de Argentina Digital, porque había instaurado la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de la infraestructura y la redistribución del espectro radioeléctrico, regulando y controlando que todos los ciudadanos pudieran suscribirse y brindar servicios como prestadores, creando tarifas accesibles y mejoras que ayudarían a diversificar el mercado de las telecomunicaciones, en vez de ayudar a profundizar su concentración.

La atención del Estado, si observara las leyes vigentes, debería orientarse a la posición dominante –que en decenas de localidades será monopólica- en la propiedad o gestión de recursos estratégicos de las comunicaciones que detentará el nuevo conglomerado y establecer, en consecuencia, exigencias de adecuación con reglas claras que impidan que el resultado de la fusión abuse del poder significativo que tendrá. (Becerra, 2017:01)

Cuando el Estado habla de libre competencia, equipara esa concepción con preservar los derechos que ponderan los actuales Tratados Internacionales sobre la Libertad de Expresión. Es como si hubiera trastocado su significado para justificar sus acciones, protegiendo tanto a los actores como a los multimedios dominantes. Así, la comunicación ha quedado vacía en su definición como derecho humano inalienable, porque el Estado ha dejado de cumplir su función de resguardarla y defenderla frente al avance de los intereses comerciales de los grupos de medios y como consecuencia la Libertad de Expresión ahora

es una metáfora contada por unos pocos que la equiparan con la libertad de disputarse libremente empresas sin restricciones.

Por todo lo expuesto, es imperante retornar a la noción que establecen los Tratados Internacionales donde la Libertad de Expresión y el Derecho a la Comunicación son facultades universales de todos los ciudadanos, exigir un debate participativo y activo del actual Gobierno con todos los sectores que quedaron excluidos y que a futuro tampoco ven con optimismo la promoción de una nueva política pública que promueva y proteja los derechos que fueron transgredidos con los decretos implementados por el Estado Nacional y también demandarle la obligación de notificar y revelar a la sociedad civil que modificaciones se harán sobre las leyes vetadas. Es necesario promover un mayor pluralismo y ampliar las oportunidades y canales de expresión a los distintos sectores sociales para representar a la sociedad. Estas cuestiones son condiciones necesarias para el debate democrático, de lo contrario, el intercambio de ideas se vería limitado a ciertos actores con mayor poder económico, político y simbólico, dejando desplazados a otros. Esta situación traería como consecuencia un empobrecimiento del debate y la representatividad de la ciudadanía en su totalidad, lo que afecta a su vez las decisiones que se ejercen de manera colectiva. (De Charras y Baladron, 2014:41)

El Gobierno Nacional como responsable de la creación y gestión de las políticas públicas comunicacionales ha infringido y atropellado los derechos de los ciudadanos. No sólo por haber vetado dos leyes democráticas sino también porque todas las facultades que ambas normativas defendían y se encontraban amparadas dentro de las garantías nacionales como internacionales dejaron de ser defendidas por el mismo Estado que alegó que no había independencia dentro de los medios antes de asumir como gobierno. Pasamos de servicios gratuitos subvencionados por el Estado para todos los ciudadanos, a un régimen privado y de gestión comercial, no hablamos ya de la función social que deben cumplir los medios de comunicación dentro de la sociedad civil, sino de cómo se explotará económicamente dicho medio.

En el régimen establecido por Mauricio Macri, ya no es necesario acreditar condiciones jurídicas específicas para ser licenciatario, como si lo requería la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y Argentina Digital, cuando se detallaba quienes serían prestadores de los servicios de comunicación audiovisual. Cuando se establece la paridad entre el servicio de televisión por suscripción paga con el del servicio de telefonía celular, hacen desaparecer la regulación de la propiedad cruzada. Así nos convertimos en el único país de toda Latinoamérica que si bien tiene una reglamentación sobre los medios de comunicación, dicha regulación no es ni adecuada ni la propuesta por los organismos

internacionales. Ni siquiera en los Estados Unidos está permitido disponer de un medio de comunicación y participar en plataformas de contenidos o telecomunicaciones. Es un evidente retroceso dentro del campo de la comunicación, sobre el cual la mayoría de la sociedad civil desconoce, ya que tanto ENACOM como los medios de comunicación no lo han dado a conocer como un hecho importante dentro de la agenda pública del Estado.

“La libertad de Expresión es una condición necesaria, fundamental y anterior para la vigencia del sistema democrático”. (De Charras y Baladron, 2014: 42)

Desde que ENACOM comenzó con su gestión, no han hecho informaciones públicas sobre las resoluciones que han aprobado a lo largo de estos casi dos años en los que el Estado ha funcionado sin regulación sobre los medios de comunicación. Así mismo se han dedicado en hacer de público conocimiento las denuncias a los ex-funcionarios del AFSCA y AFTIC acusándolos de malversación de fondos del Estado, pero no han tenido el mismo énfasis en exponer cuál ha sido su trabajo y cómo piensan manejar un mercado de medios que se encuentra sometido por decretos de necesidad y urgencia.

Al infringir a fines de 2015 a través de los dictámenes la normativa vigente, el Gobierno ha frenado el otorgamiento de nuevas licencias tanto para el servicio de televisión por cable como el de licencias de telecomunicaciones, lo que conlleva a que el mercado siga manejado por los grandes grupos de multimédios. La red troncal será dominada por unos pocos empresarios y las transmisiones de señales locales y regionales, reducidas regresivamente por los dos decretos, atacan el empleo y la producción nacional de manera irreversible, los daños serán enormes ya que se perderán los noticieros locales, la producción cultural y nacional de contenidos, y, consecuentemente, numerosos puestos de trabajo. Conjuntamente, el Fondo de Fomento Concursable (FOMECA) está suspendido, su uso ayudaba a redistribuir los recursos que el Estado obtenía a través de impuestos y multas a medios alternativos, comunitarios y de Pueblos Originarios con el fin de promover e incentivar el acceso de estos sectores dentro del marco comunicacional. Así mismo, redujeron la participación de los miembros de los consejos que imponía la Ley de SCA y el Consejo Federal de las Comunicaciones tampoco está funcionando actualmente.

El campo comunicacional no demuestra señales de mejora, tampoco el Gobierno Nacional a través de sus medidas manifiesta que prontamente contaremos con nueva ley, aunque después de lo implementado lo que debería suceder a futuro es suspender los decretos y reponer en su totalidad la LSCA. Sin embargo, continúan tomando decisiones sobre los medios como por ejemplo el nuevo Reglamento General de Radioaficionados, el cual regulará y distribuirá el uso de bandas de frecuencias para el Servicio de Aficionados e Instituciones, con el fin de facilitar el acceso para el desarrollo de la actividad; el cual recién funcionará a partir de febrero de 2018. No hay información sobre la comunicación, porque ésta se maneja bajo y dentro del mercado.

Es imposible pensar un panorama favorable para ejercer el derecho a la comunicación. Nos encontramos en un escenario donde los actores que deben de participar en él carecen de visibilidad.

La preservación de la libertad de expresión es una condición necesaria para el funcionamiento pacífico y libre de las sociedades democráticas de las Américas. En palabras de la CIDH, “la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquélla que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma”. (Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2009:231)

La Corte Suprema de Justicia de la Nación cuando respaldó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, lo hizo entendiendo que esta jurisprudencia protegía el debate, la pluralidad de voces, la Libertad de Expresión pero no menos importante; cuestionaba la concentración de medios. El actual Gobierno hace caso omiso a esto e impone su propia versión de lo que para ellos significa la Libertad de Expresión. Aseveran de todas las formas posibles que son un Gobierno basado en el diálogo y el consenso de todos, pero en realidad ese diálogo es una palabra que con su carga simbólica borra todo lo hecho por el gobierno anterior y le da aún mayores facultades al Poder Ejecutivo actual como si esto se tratara de una revancha política cuando estamos hablando de derechos vulnerados que están protegidos por diversas jurisprudencias internacionales.

Avala al sector privado comercial, no regula los medios y deja de lado a los sectores que no proveen grandes ganancias. Hoy no tenemos representantes de los sectores que en la Ley de

SCA obtuvieron derechos esenciales y constitucionales que hasta ese momento ningún Gobierno les había brindado: como los Pueblos Originarios, las radios comunitarias o alternativas y las universidades. Nos encontramos frente a medios que disputan intereses económicos y políticos, a los cuales no les interesa si los ciudadanos pueden acceder a sus derechos libremente, secundados por un Estado cómplice de los negociados entre ellos, que dejan a la comunicación bajo el libre albedrío de la globalización.

Así, una parte de la cultura, al impulso de la mercantilización creciente, de la desregulación y concentración global y de la aceleración tecnológica de la información, se estaría transformando en comunicación-mundo, como vía sustancial de la modernidad-mundo, realizando un trabajo doble de deslocalización y re-localización (o re-territorialización) de la cultura, creando productos que escapan a las naciones. (Bustamante, 2003:145)

El actual gobierno cambia el objetivo de la política estatal: en lugar de adecuar los grupos de medios a leyes integrales para proteger los derechos de los ciudadanos, dicta decretos antidemocráticos que avalan el accionar de estos sectores. Adecua los decretos a intereses políticos y económico-empresariales, alentando de esta manera la concentración en la producción, distribución y recepción de la información y comunicación.

Edison Lanza expresó a través de un Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, en octubre de 2016, sus preocupaciones sobre diversos puntos que aún no han sido resueltos y que tampoco están en los diecisiete puntos establecidos, tales como garantizar y que se promueva la pluralidad dentro de los medios de comunicación bajo cualquier plataforma, limitar la concentración del mercado de medios y que se garantice el pleno ejercicio de la Libertad de Expresión. Así mismo, remarcó que deben incluirse a los medios comunitarios y públicos (estatales y universitarios) y sus espacios de comunicación deben estar garantizados. Además, volvió a mencionar que el Ente que regule dicha normativa debe estar alejado del Poder Ejecutivo o cualquier tipo de interés político o económico. El documento menciona que el Ministro de Comunicaciones estableció como plazo máximo marzo de 2017 para que el Congreso Nacional recibiera un proyecto de ley de convergencia y por último advierte sobre la habilitación del Gobierno para que tanto Clarín como Telefónica compren diversas empresas, alegando que eso va en contra de todos los derechos amparados dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe Relatoría para la Libertad de Expresión, 2016)

La Relatoría Especial espera que el tal y como lo anunció en la audiencia pública celebrada en el marco del 157 periodo de sesiones de la CIDH, el Estado Argentino someta a consideración del Congreso un texto legal en el que se establezca un marco regulatorio previsible para el servicio de telecomunicaciones y la radiodifusión conforme a los estándares internacionales sobre pluralismo y diversidad así como los relativos a la necesidad de garantizar la independencia y autonomía de los órganos reguladores. (Informe Relatoría para la Libertad de Expresión, 2016: 68)

Nada de lo expuesto ha sucedido, y no hay que dejar de mencionar que Argentina había sido el primer país en establecer una regulación sobre los medios de comunicación, que fue tomada como ejemplo por otros países de Latinoamérica tales como Brasil, Uruguay y México entre otros. No es un dato menor mencionar el trabajo que viene haciendo la Coalición por una Comunicación Democrática como tantas otras organizaciones sin fines de lucro, desde el momento en que los decretos desplazaron a las dos normativas que hemos analizado en el presente capítulo. Sin intereses económicos ni políticos de por medio, por más de dos años han dado a conocer los derechos que se han violado con las resoluciones, sin dejar de mencionar que el Estado hace caso omiso a los pedidos que la misma ha extendido a lo largo de este periodo sin leyes.

Como menciona la Coalición por una Comunicación Democrática, ya pasaron setecientos ochenta y seis (786) días sin una ley de comunicación y convergencia que contemple y pondere los derechos de todos los ciudadanos que sí defendían y preservaban la LSCA y Argentina Digital; como tampoco hay respuestas por parte del Estado desde la audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hasta el día de hoy, que ayude a visualizar un panorama alentador para el 2018 e imponga un modelo comunicacional que nos devuelva a los parámetros establecidos por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Paradójicamente, los sucesivos cambios introducidos hasta ahora por la presidencia de Macri invocan legitimidad y consenso pero se realizan en ausencia de diálogo previo con fuerzas políticas y sociales (que no sean sólo los protagonistas más grandes de la industria) y desembocan en mayores facultades del Poder Ejecutivo y en una resolución revanchista que mira obsesivamente el pasado como referencia y justificación. (Becerra, 2016:12)

7. Conclusiones.

Al iniciar este trabajo, existía una hipótesis de investigación que sostenía que los decretos de necesidad y urgencia implementados por el gobierno de Mauricio Macri, que afectaron y reformaron la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 modificaron la regulación actual de los medios y beneficiaron a los grandes grupos económicos.

Como consecuencia de esto, descartan a la comunicación como derecho humano universal y dejan de lado todos los parámetros legales nacionales como internacionales, ya que a partir de estas alteraciones la comunicación volvió a ser considerada una mercancía.

En el desarrollo de esta tesina, se analizaron y describieron cronológicamente, los hechos que conllevaron al objetivo principal de este trabajo, desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2017 y cómo posteriormente los decretos ratificados modificaron la norma de Servicios de Comunicación Audiovisual, que contaba con amplio apoyo académico, político y popular, lo que además establecía un primer paso en la democratización de las comunicaciones. En referencia a las secciones trabajadas a lo largo de esta investigación se pueden inferir diversos resultados que ayudarán a determinar una conclusión final del mismo.

En el capítulo cuatro se ha expuesto el análisis de los artículos cuestionados por el Grupo Clarín. En el mismo se presentó, cómo el multimedio fue quien logró con la justicia de su lado, frenar la adecuación de una norma democrática, con el fin de evitar perder sus negocios dentro del campo comunicacional, ya que la aplicación de la ley terminaría con parte de sus ganancias. Los propietarios de grandes multimedios fueron quienes no quisieron que la comunicación sea democratizada como derecho primordial para todos los ciudadanos y tampoco permitieron el acceso y la participación del Estado como garante de los derechos de numerosos grupos que deseaban la circulación de información y comunicación como facultades esenciales, amparados en la jurisdicción nacional e internacional que los defendía, protegiendo sus ganancias por encima de los derechos de la sociedad civil.

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522, fue sin dudas una política comunicacional que venía a establecer límites y parámetros a todos los medios que durante muchos años, jugaron bajo sus propias reglas. Acceso, participación y diversidad de voces, eran los ejes de la norma que fortalecían la democracia. Así mismo la LSCA, era una norma que ayudaba a fortalecer la vida democrática y que permitiría a futuro implementar mejores condiciones y nuevas regulaciones dentro de un sistema comunicacional que hasta fines de 2008 no incluía a grandes sectores de la sociedad. La ley sirvió para crear en la opinión pública la necesidad de debatir y contar con una regulación de medios que permitiera reglamentar y ordenar el mapa comunicacional.

Por otra parte también se debe mencionar, cómo se ha explicado en el capítulo cinco de este trabajo, que el Gobierno de Mauricio Macri colaboró para que los grandes grupos de multimedios recuperaran las riendas del mercado, sin tener en cuenta los derechos de los ciudadanos, ya que los decretos fueron una posición firme del Estado sobre cómo y quiénes manejarían los medios de comunicación.

Retomando la hipótesis esbozada que dio origen a este trabajo podemos volver a plantear que: “La implementación de los Decretos de Necesidad y Urgencia restringen y transgreden el acceso a la libertad de expresión de todos los ciudadanos, violando los parámetros establecidos en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, ya que regulan la comunicación bajo el concepto de mercancía”; y postular que el Gobierno de Mauricio Macri desde la aplicación de los Decretos de Necesidad y Urgencia N° 236 y 267 en diciembre de 2015, estableció políticas comunicacionales que limitan y acotan la libertad de expresión de toda la sociedad.

El rol del Estado, a partir del gobierno de Mauricio Macri ha pasado de funcionar como garante de derechos esenciales para los ciudadanos a avalar y fomentar la fusión de empresas. En referencia a ENACOM, resuelve cómo la comunicación será manejada, controlada y regulada hasta que el Congreso trate un nuevo proyecto de ley. El objetivo del mismo, según afirma en su página web, es el de llevar a cabo el proceso completo de convergencia tecnológica y crear todas las condiciones necesarias como así también estables para que todos los ciudadanos puedan acceder a los servicios de televisión, internet, telefonía fija y móvil y radio. Sin embargo el ente que reglamenta la comunicación

luego de los decretos, no regula en favor de lo recién mencionado sino para los holdings mediáticos, y responde a intereses políticos y económicos del gobierno. Un ejemplo de cómo se están vulnerando los derechos de los ciudadanos es lo que ocurre con el Grupo Clarín, que luego de la suspensión de su adecuación, producto de los decretos de Macri, siguió creciendo hasta ser hoy en día, en toda América Latina, el único conglomerado infocomunicacional que domina los medios escritos, audiovisuales, internet y las telecomunicaciones y que gracias a la ayuda del Estado consiguió por parte de ENACOM, a través de la Resolución N° 5644 de diciembre de 2017, la fusión Cablevisión y Telecom. Ahora Clarín tiene a nivel nacional el 42% de toda la telefonía fija, el 34% de la telefonía móvil, más del 50% de las conexiones a Internet, el 35% de conectividad vía móvil y hasta el 40% de la televisión paga. (Becerra, 2017)

La información hoy es un valor económico, los medios comerciales sólo tienen como objetivo la producción de beneficios económicos y la eliminación de la competencia. La información y sus medios de distribución deberían estar fuera de esta cadena para preservar los valores de la democracia. (Baranchuk, 2011:218)

Como consecuencia, los medios comunitarios, los Pueblos Originarios, las Universidades Nacionales, entre otros, han visto afectada la posibilidad de acceso y participación y por lo tanto afectó la diversidad cultural en el sistema de medios, esperando respuestas de un Estado que regula sólo para permitir la competencia entre los grandes medios, desatendiendo la promoción y el resguardo de los derechos de los ciudadanos, acotándolos drásticamente.

Atrás quedó también la audiencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en abril de 2016, descrita en el capítulo seis de esta tesina, donde los representantes del Estado se comprometían a incluir a todos los ciudadanos a participar de la elaboración de una nueva ley. Si bien se conformó una comisión para la redacción de un anteproyecto, hasta el 2018 el tema no será discutido en el Congreso Nacional, con lo cual los medios seguirán regulados en parte por Decretos de Necesidad y Urgencia, y por otra, por los artículos que quedaron en vigencia de la LSCA, pero que como consecuencia de estas modificaciones es como si no fueran tenidos en cuenta en el marco legal. Lo provisorio impuesto por el Gobierno a través de los decretos se ha convertido en algo permanente.

Si bien la Relatoría para la Libertad de Expresión ha sido clara en que deben eliminarse las regulaciones por medio de decretos e implementar una nueva norma, el Estado hace oídos sordos y continúa aprobando fusiones, compras y ventas, que violan los derechos anteriormente mencionados. Para ser más claros, en 2009 la Relatoría para la Libertad de Expresión señalaba cuáles son las condiciones en las que este derecho debe funcionar: existir múltiples medios de comunicación, prevenir la concentración a partir de medidas antimonopólicas cualquiera sea la forma en que se presenten, la libertad de los trabajadores que están en los medios, que no existan grupos excluidos y que el Estado vele por regular los medios limitando los monopolios que representen o muestren un solo punto de vista y genere al mismo tiempo, políticas públicas que garanticen el acceso de todos los individuos de la sociedad a la información y comunicación. (Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009).

Por todo lo detallado se puede sostener que el Estado no ha brindado respuesta alguna que justifique la vulneración del derecho a la libertad de expresión, comunicación e información ya sea ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como ante la sociedad, explicando el por qué de la clausura de la discusión parlamentaria. El Estado gobierna beneficiando a quienes continúan acentuando la monopolización de los medios, cercenando así derechos esenciales de los ciudadanos. Además, los cambios establecidos por el Gobierno, aluden y hacen hincapié al diálogo entre las partes, cuando en realidad sucede algo muy diferente: el consenso se da a partir de las necesidades económicas de las grandes empresas. Debe afirmarse que, para que un gobierno pueda denominarse así mismo “democrático” necesita del constante ejercicio de la libertad de expresión, entendido como el mecanismo por el cual la democracia se fortalece a partir de la multiplicidad de voces, debate y consensos y quién garantiza que esto se realice es el Estado, como veedor y defensor del pluralismo y la diversidad. Necesita regular y arbitrar para asegurar que todos los ciudadanos puedan conocer, divulgar, compartir y difundir ideas, opiniones, expresiones e informaciones sin que sus derechos sean violentados.

El gobierno de Mauricio Macri, optó por adaptar y poner al Estado al servicio de las grandes corporaciones que hoy manejan el campo comunicacional y dejaron que el

mercado marcara las reglas de juego. El ejercicio y el derecho a la libertad de expresión son desatendidos por el Gobierno Nacional.

Es necesario promover un mayor pluralismo y ampliar las oportunidades y canales de expresión a los distintos sectores sociales para representar a la sociedad. Estas cuestiones son necesarias para el debate democrático, de lo contrario, el intercambio de ideas se vería limitado a ciertos actores con mayor poder económico, político y simbólico, dejando desplazados a otros. Esta situación traería como consecuencia un empobrecimiento del debate y la representatividad de la ciudadanía en su totalidad, lo que afecta a su vez las decisiones que se ejercen de manera colectiva. (De Charras y Baladrón, 2014:41)

Comenzamos este trabajo haciendo referencia a la importancia que la ley tuvo para nuestro país y en consecuencia para los demás países de Latinoamérica. Lo que deberíamos comenzar a preguntarnos es cómo recuperar desde la sociedad civil los derechos vulnerados por el Gobierno Nacional y cómo restablecer nuevamente los conceptos de acceso, participación y comunicación; porque sin estos no hay libertad de expresión y sin ésta no existe la democracia y sin ésta no existe Estado de Derecho.

8. Corpus Normativo

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración para la Promoción de la Diversidad en los Medios de Comunicación.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 13/2015.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 236/2015.

Decreto de Necesidad y Urgencia N° 267/2015.

Decreto de Necesidad y Urgencia N°1340/2016.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, CSJN, “Grupo Clarín y otros S.A. s/medidas cautelares”, sentencia del 5 de octubre de 2010.

Fallo del Juzgado Civil y Comercial Federal N° 1, en la Causa N° 8836/09, sentencia del 9 de noviembre de 2010.

Ley N° 26.305. Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522.

Ley de Argentina Digital N° 27.078.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto de San José de Costa Rica.

Resolución N° 901/2012.

Resolución N° 9/2016.

Resolución N° 21/2016 de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Resolución N° 5644.

9. Bibliografía

ALBORNOZ, L. y HERNÁNDEZ, P. La Radiodifusión en Argentina entre 1995 y 1999: Concentración, desnacionalización y ausencia de control público, en Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). (pp. 261-290) Editorial La Crujía. Buenos Aires.

BARBERO, J.M. (1995). La comunicación plural. Paradojas y desafío. Nueva Sociedad, N°140. Caracas.

BARANCHUK, M. (2010). Un historia sobre la promulgación de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones), publicado en LEY 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos. Buenos Aires.

BARANCHUK, M (2011). Ley 26.522. Hacia un nuevo paradigma en comunicación audiovisual. Universidad de Lomas de Zamora.

BECERRA, M. (2013). Análisis crítico de las políticas de comunicación en el ciclo Kirchnerista 2003-2013. Miradas al Sur, Año 6, Edición N°259.

BECERRA, M. (2016). Restauración. Disponible en: <https://martinbecerra.wordpress.com/2016/01/14/restauracion/>, Políticas y Tecnologías de la Comunicación, Febrero. (Última consulta 22/02/2018)

BECERRA, M. Balance 2017 en comunicaciones, en <https://martinbecerra.wordpress.com/2017/12/16/balance-2017-en-comunicaciones-video/>. Políticas y Tecnologías de la Comunicación, Diciembre. (Última consulta 22/02/2018)

BECERRA, M. (2017). La era de los gigantes (Cablevisión + Telecom) en <https://martinbecerra.wordpress.com/2017/08/28/la-era-de-los-gigantes-cablevisiontelecom/v>, Políticas y Tecnologías de la Comunicación, (Última consulta 22/02/2018)

BECERRA, M y MASTRINI, G (2017). La concentración infocomunicacional en América Latina, (2000-2015) Nuevos medios y Tecnologías, menos actores. Editorial Observacom.

BUSTAMANTE, E. (2003). Hacia un nuevo sistema de Comunicación. Industrias Culturales en la era digital. Editorial Gedisa.

CALIFANO, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. pp. 251-286, Volumen 4, N° 2, en Austral Comunicación.

COM, S. (2009). Alfonsinismo, contexto sociopolítico y medios de comunicación, en Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). (pp. 189-215) Editorial La Crujía.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016). Audiencia por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, (2016). <https://www.youtube.com/watch?v=19PLdKiUEng>

DE CHARRAS D. y BALADRON M. Una mirada sobre la sentencia que confirmó la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) en Argentina. (pp. 37-47) Revista Chasqui N° 127.

DE CHARRAS D. y BALADRON M. (2013) Libertad de Expresión y Derecho a la Información. Luces y Sombras en el camino hacia el ejercicio pleno de una ciudadanía comunicacional, en CELS, Informe Anual.

EXENI, J.L. (1998) Políticas de Comunicación: andares y señales para no renunciar a la utopía. Plural Editores.

FARCO, Foro Argentino de Radios Comunitarias. (2011). La Cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Compiladores Néstor Busso y Diego Jaimes. Disponible en <http://www.villamanuelita.org/lacocina/La%20Cocina%20de%20la%20Ley%20.pdf>

FISS, O. (2009). La ironía de la libertad de expresión: Un análisis de usos y abusos de un derecho fundamental. Editorial Gedisa.

FISS, O. (2004). Libertad de Expresión y Estructura Social. Editorial Fontamara.

FISS, O. (2010). Democracia y Disenso. Una Teoría de la Libertad de Expresión. Editorial Ad-Hoc.

GARCÍA LEIVA, T. (2009) Palabras Finales en Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). (pp. 375-381) Editorial La Crujía.

GRAZIANO, M. (1997). *Concepciones del Desarrollo*. Material de cátedra, Materia Metodología del Planeamiento en Comunicación. Universidad de Buenos Aires.

INFORME MCBRIDE (1980), UNESCO.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2015), OEA.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/InformeAnual2015RELE.pdf>

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2009), OEA.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202009%201%20ESP.pdf>

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2004), OEA.
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202004.pdf>.

LANZÓN, Á. (2008). Los roles del Estado en la conformación de una sociedad comunicacionalmente abierta, pluralista y democrática. Material de Cátedra de la materia de Derecho a la Información de la Universidad de Buenos Aires.

LORETI, D. (2014) La actualización de un debate pendiente. Apuntes sobre el fallo de la Corte Suprema que declaró la constitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en Revista Derecho Público, Año II, N° 7, Editorial Infojus.

LORETI, D. y LOZANO, L. (2014). El Derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas. Siglo XXI Editores.

LORETI, D. y LOZANO, L. (2012). El Rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación. Revista Derecho Público, Año I, N°1, Editorial Infojus.

LORETI, D. y ZOMMER, L. (2005). Debates en torno a la libertad de expresión y el acceso a la información en CELS, Informe 2005/6. Derechos Humanos en Argentina, CELS-Siglo XXI.

MARINO, S., y POSTOLSKI, G. (2006). Relaciones peligrosas. Los medios y la dictadura entre el control, la censura y los negocios, en Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación www.eptic.com.br, Vol. VIII, N°1.

MARINO, S., MASTRINI, G. y BECERRA, M. (2010) El proceso de regulación democrática de la comunicación en Argentina, en Revista Oficios Terrestres, Año XVI, N° 25.

MASTRINI, G. (2009). Mucho ruido, pocas leyes. Economía y políticas de comunicación en la Argentina (1920-2007). Editorial La Crujía.

MASTRINI, G y DE CHARRAS, D. (2004). 20 Años no es nada: Del NOMIC a la CMSI. Material de Cátedra. Materia Políticas y Planificación de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires.

MASTRINI, G. y CARBONI, O. (2012). Siete debates nacionales en Políticas de Comunicación. Actores, convergencia y tecnología. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

MASTRINI, G. y LORETI, D (2009). La comunicación mediatizada: Hegemonías, Alternatividades, Soberanías. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

ROSSI, D. (2016). Acceso y Participación: El desafío digital entre la garantía de los derechos y la restauración desreguladora". Material de Cátedra de la Materia Políticas y Planificación de la Comunicación, CECESO, UBA.

RONCAGLIOLO, Rafael. (1983). Comunicación y Democracia en el debate internacional. Revista Chasqui N° 7. CIESPAL.

RONCAGLIOLO, R. (1995). De las políticas de la comunicación a la incomunicación de la política. Revista Nueva Sociedad N°140.

SCHENKEL, P. (1981) Políticas Nacionales de Comunicación. CIESPAL.

URANGA, W. (2013). Frente a la catástrofe. Repensar las políticas públicas desde la comunicación. Revista Question, (pp. 86-98).