



# Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Una discusión acerca de las matrices regulatorias y el acceso en contextos de diversidad

Julio César Arrueta<sup>1</sup>

## Resumen

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 sancionada por el Congreso de la República Argentina el 10 de octubre del año 2009, representa una transformación profunda en el campo comunicacional del país y América Latina pues pone en discusión aspectos nodales sobre la matriz regulatoria estatal de los servicios audiovisuales y el acceso a los mismos en un contexto de diversidad. Este artículo propone, en consecuencia, una revisión crítica sobre los procesos sociales e institucionales de discusión que se edificaron en torno a ella y una categorización sobre las principales transformaciones puestas en tensión en el marco de un escenario históricamente caracterizado por el predominio del mercado y el comercialismo mediático.

**Palabras clave:** Comunicación audiovisual; Regulación; Diversidad

## Abstract

The Law on Audiovisual Communication Services 26,522 sanctioned by the Congress of the Argentine Republic on 10 October in the year 2009, represents a profound transformation in the communicational field of the country and Latin America because it puts people in discussion on the nodal aspects state regulatory matrix of audiovisual services and access to the same in a context of diversity. This article proposes, in consequence, a critical review on the processes of social and institutional discussion that were built around it and a categorization of the main changes in tension placed under a scenario historically characterized by the dominance of the market and the media commercialism.

**Keywords:** Audiovisual communication; Regulation; Diversity

---

<sup>1</sup> Consultor em Comunicação do Senado Argentino e doutorem Comunicação Social pela Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Austral de Buenos Aires. Profesor da Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales da Universidad Nacional de Jujuy (UNJu).

## Introducción

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 sancionada por el Congreso de la República Argentina el 10 de octubre del año 2009, representa una transformación profunda en el campo comunicacional de Argentina y América Latina pues pone en discusión aspectos nodales sobre las matrices regulatorias estatales de los servicios audiovisuales y el acceso a los mismos en un contexto de diversidad.

Este artículo propone, en consecuencia, una revisión crítica sobre los procesos sociales e institucionales de discusión que se edificaron en torno a ella y una categorización de las principales transformaciones puestas en tensión en el marco de un escenario históricamente caracterizado por el predominio del mercado y el comercialismo mediático.

Metodológicamente se trabajó con un relevamiento de fuentes escritas y un análisis crítico de aquellas publicaciones mediáticas anteriores y posteriores a la sanción de la Ley, que derivó en una discusión pública de especial impacto en la sociedad argentina.

2

## Procesos sociales e institucionales de discusión

La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) tiene una matriz de discusión que se remonta, originalmente, a un colectivo de organizaciones no gubernamentales denominado “Coalición por una Radiodifusión Democrática”. La constitución de este espacio de reivindicación se produce sobre de necesidad de rediscutir una regulación del y desde el Estado democrático sobre los medios audiovisuales, capaz de reemplazar las pautas del Decreto-Ley de Radiodifusión 22.285, y sus modificatorias, instaurado por la Junta Militar luego de la toma ilegal del poder el 24 de marzo de 1976.

Las actividades de la Coalición se iniciaron en mayo del año 2004 en la ciudad de Buenos Aires y agruparon sindicatos de prensa, universidades, organizaciones sociales, radios comunitarias, pequeñas radios comerciales y organismos de derechos humanos. El planteo medular fue constituir una “fuerza social y política necesaria para hacer posible el debate y la aprobación de una nueva normativa” (BUSSO; JAIME, 2011, p. 43), sabiendo

de las limitaciones de acceso y diversidad que establecía, hasta ese momento, la legislación vigente.

En términos generales, la regulación propuesta por la Junta Militar en 1976 y las modificaciones instauradas posteriormente durante la presidencia de Carlos Menem daban cuenta de un modelo comunicacional de mercado; esto es, edificado en función de los intereses y la rentabilidad de los adjudicatarios de las licencias y los contextos que la propia tensión oferta/demanda establecían. Como explica María Soledad Becerra:

[...] se trata de una legislación que se inició con censuras en las radios, canales de televisión, periódicos, revistas, libros, cantantes de rock, populares y de folklore (...) hasta derivar luego en Decretos de Necesidad y Urgencia, que favorecieron la concentración de capital y obviamente de información, en pocas manos" (2009, p, 12).

En este marco, es posible afirmar que las políticas de comunicación aplicadas en Argentina durante la década del 70 y especialmente en los años 90, tuvieron dos escenarios contextuales claramente identificables. Por un lado, una **ligazón estructural neoliberal** y por otro, la **globalización** (GARCÍA VARGAS; ARRUETA; BRUNET, 2009, p. 506-507):

Sobre el primero, diremos que la premisa neoliberal de recomposición de las relaciones entre el Estado, el mercado y las empresas incluía, necesariamente, aquellas vinculadas al campo de la comunicación masiva. El conjunto de factores externos que se sumó al escenario nacional en 1989, particularmente vinculados a organismos de asistencia técnica y crediticia, tenían intereses concretos en este sector. De allí que el proceso de reestructuración no sólo se correspondiera con un horizonte ideológico común, sino también con agentes-inversores interesados manifiestamente en el tema, que habían apoyado, con visión estratégica, la campaña electoral de Carlos Menem. Sin dejar de reconocer la complejidad y movilidad que tuvo este fenómeno de transformación en nuestro país, es posible categorizar los cambios introducidos en el mercado de medios durante el periodo menemista, a partir de tres ordenadores conceptuales: a) Privatización de medios y conformación legal de multimedios; b) Regulación legal del acceso a la información pública; c) Pauperización de las condiciones laborales.

Sobre el segundo, que el proceso de globalización económica y cultural fue otro escenario determinante y concomitante a la vez para el proceso de transformación de medios. La internacionalización de los procesos



productivos y el dinamismo de los flujos financieros y comerciales encontraron en Argentina un campo ventajoso para nuevas oportunidades de negocios. De igual forma, los procesos de transnacionalización de la cultura, gestados a partir del horizonte neoliberal, precisaban imbricarse desde una nueva concepción de gestión de las empresas informativas fuertemente ligada al concepto de capitales extranjeros

### Legislación de la restricción

Como hemos comentado, la legislación vigente hasta la sanción de la LSCA en el año 2009 tenía un carácter claramente restrictivo. El predominio de una actitud privatizadora sobre los principales medios audiovisuales y radiales de la Argentina derivó en la concentración de la propiedad en inversores privados y la constitución de los primeros monopolios. Junto a ello la incorporación del capital extranjero, especialmente en el sistema de cable, que se tradujo “en una ola de fusiones y adquisiciones que generó un escenario propietario concentrado y que se volvía cada vez más dependiente del capital extranjero para sobrevivir, impactando en la economía de los medios del interior del país” (BLANCO; GERMANO, 2005, p. 55).

4

#### Cuadro 1.

##### Aspectos generales de la Ley de Radiodifusión de la Junta Militar y modificatorias

Objeto	Caracterización
Regulación	Únicamente se regulan los servicios abiertos (Radio y TV) y los sistemas complementarios más antiguos, como Antenas Comunitarias.
Libertad de expresión	Está limitada por las necesidades de la Seguridad Nacional. La ley actual admite restricciones a la Libertad de Expresión basadas en este motivo.
Autoridad de aplicación	El organismo que regula la Radio y la TV está integrado por militares, servicios de inteligencia y empresarios.
Licenciarios	La radiodifusión sólo se podía ejercer como actividad con fines de lucro. Las modificaciones operadas durante la década de los 90. Recién en el año 2005 el Congreso Nacional permitió a las personas jurídicas sin fines de lucro ser titulares de licencias de radiodifusión, pero con algunas restricciones
Monopolios y oligopolios	Se admiten los monopolios y los oligopolios de medios. El Estado tiene una participación subsidiaria, ya que solo puede dar servicio en áreas geográficas no rentables para los privados.

Medios públicos	Ley 22.285: Solo se prevé su condición subsidiaria. Las Universidades deben ser titulares de licencias por explotación comercial en TV. Solo se preveía a ATC como empresa comercial.
Control parlamentario	No está previsto ningún control por parte del Congreso de la Nación.
Multiplicidad de licencias en servicios abiertos	Ley 22.285: Permite que una sola persona sea titular de 24 licencias de servicios abiertos (radio y TV).
Multiplicidad de licencias en sistemas por suscripción	Los sistemas de TV paga no tienen limitaciones en relación a las licencias que puede poseer una misma persona, siempre que no estén en la misma zona de cobertura. Esto facilita la formación de monopolios
Plazo de licencias	Las licencias duran 15 años y se pueden prorrogar por 10 años más.
Requisitos para ser titular de una licencia	Se exigen requisitos personales basados en la posesión de riqueza y preferencia de aspectos patrimoniales.
Transparencia de la titularidad de las licencias.	Esta ley posibilita que mediante la utilización de sociedades por acciones, se esconda la verdadera titularidad de las licencias.
Contenidos de interés público	Se permite la codificación de las transmisiones deportivas, impidiendo el acceso abierto a la mayoría de la población.
Medios de propiedad social	No están previstos.
Cooperativas	Su participación estuvo prohibida hasta el año 2005. Actualmente pueden participar en forma restringida.
Cine nacional	No están previstas cuotas obligatorias de cine nacional

Fuente: Agencia TELAM (2009)

Como puede observarse en el cuadro precedente, existe una matriz de conservación y ampliación/diversificación del campo comunicacional sobre pautas claramente acordadas con los propietario de los medios y que restringió las posibilidades de acceso de otros actores sociales en iguales condiciones de poner en circulación su palabra e interpretaciones de los hechos de relevancia pública. La estrategia estatal, sobre la cual hemos realizado descripciones contextuales, tuvo también su validación en la decisión política de “buscar el favor de los medios; a cambio de ver buenas noticias en ellos (...) para lo cual se les otorgó (se les regaló podríamos decir) todo, lo que correspondía y lo que podía ser materia discusión” (BÁRBARO, 2011, p. 55).

En un balance acotado, podemos decir que en la última década del siglo XX Argentina se caracterizó por el diseño de políticas de comunicación que tuvieron como resultado “perpetuar la lógica comercial de un mercado altamente concentrado y tendiente a la convergencia de los sectores de la radiodifusión y las telecomunicaciones” (CARBONE, LABATE Y MASTRINI, 2012, p, 261)

### **Reclamo y discusión de la ley de la Democracia**

Como dijimos, la “Coalición por una Radiodifusión Democrática” inició un proceso de discusión intersectorial que derivó en la propuesta de 21 puntos básicos por el Derechos a la Comunicación. Estos puntos establecían, entre sus consideraciones más importantes,

“Toda persona tiene derecho a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura previa, a través de la radio y la televisión, en el marco del respeto al Estado de derecho democrático y los derechos humanos” (1); 4.- “Las frecuencias radioeléctricas no deben transferirse, venderse ni subastarse. Nadie debe apropiarse de las frecuencias. Las frecuencias radioeléctricas pertenecen a la comunidad, son patrimonio común de la humanidad” (4); “Si unos pocos controlan la información no es posible la democracia. Deben adoptarse políticas efectivas para evitar la concentración de la propiedad de los medios de comunicación” (6); “Existen tres tipos de prestadores de servicios de radiodifusión: públicos, comerciales y comunitarios de organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro. Quedará prohibido todo tipo de discriminación o cercenamiento a causa de la naturaleza jurídica de la organización propietaria” (11); “En la nueva ley se deberá contemplar la normalización de los servicios de radiodifusión atendiendo a las necesidades de aquellos impedidos de acceder a una licencia por las exclusiones históricas de la ley 22.285 y la administración arbitraria de las frecuencias por parte del Estado nacional”(21).”

6

Es a partir de este documento que en el año 2008 la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, inició una ronda de encuentros con los integrantes de la “Coalición por una Radiodifusión Democrática” y expresó la voluntad política de llevar adelante una nueva ley comunicacional, sobre la base de esta matriz conceptual/ideológica.

Se inició, a partir de allí, una secuencia de consultas a sindicatos, universidades, gobiernos provinciales, cooperativas y movimientos sociales que dieron forma a un primer

anteproyecto de ley que fue presentado públicamente el 18 de marzo de 2009 en el Teatro Argentino de La Plata. En ese acto, encabezado por la presidenta de la Nación, se explicó el espíritu de la nueva legislación y se abrió un proceso de audiencias públicas en todo el territorio nacional. “Se llevaron adelante 24 foros con la participación de más de 10 mil personas y se recomendaron 1.200 aportes, que fueron incorporados al anteproyecto” (BUSSO; JAIMES, 2011, p. 74).

El 27 de agosto de ese mismo año el gobierno central envió al Congreso el proyecto definitivo. La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa con 147 votos afirmativos, 4 negativos y una abstención. En igual sentido, la Cámara de Senadores, que llevó adelante una ronda propia de consultas con la comunidad, aprobó la ley a las 3 de la madrugada del día 10 de octubre con 44 votos positivos y 24 negativos. Si bien la normativa tuvo amplio acompañamiento de los sectores políticos, el punto central de discordia fue la posibilidad de que las empresas telefónicas sean adjudicatarias de licencias de servicios audiovisuales. Ante el temor de que se constituyan nuevos escenarios de concentración, el Poder Ejecutivo Nacional decidió anular esa posibilidad.

Es así que la LSCA se puso en marcha con legitimidad ejecutiva y legislativa, aunque con una resistencia mediática de los grupos comunicacionales concentrados. Durante todo el proceso de debate se pusieron en marcha estrategias de instalación pública para estigmatizar los contenidos de la ley, asociarla con intereses sectoriales/partidarios, acallar la prensa independiente y principalmente, la intención de crear monopolios públicos. Sobre ello, Marino, Mastrini y Becerra explican:

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 para el sector a partir de dos principios: en primer lugar, sostener que la concentración en pocas manos no perjudica la libertad de expresión y, en segundo lugar, que el único poder que restringe la libertad de expresión es el del Estado y el de su gestión contingente (el gobierno) (2011, p. 33)

El principal actor de cuestionamiento fue el Grupo Clarín pues es el conglomerado de medios más importante de Argentina. Luego de la sanción de la Ley, Clarín quedó obligado, por disposición del artículo 161, a desprenderse de gran parte de sus licencias, con el fin de desconcentrar el mercado audiovisual. Sin embargo, presentaciones

judiciales impidieron una resolución de fondo sobre los intereses contrapuestos. Sobre la disputa legal, Corbiere y Guida explican:

Algunos fueron motorizados por intereses políticos de legisladores no afines al gobierno de turno y otros por afanes de empresarios que, con la nueva ley, vieron afectada su ecuación económico-financiera, entre ellos: los Grupos Clarín y Vila-Manzano. La experiencia judicial muestra que la LSCA se encuentra plenamente en vigencia, aunque con ciertas salvedades para determinados grupos que aún semantienen al margen de la aplicación de ciertos artículos -como 161, impugnado en la mayor parte de las cautelares requeridas-. Pero esto no será eterno, pues la Corte ya ha aclarado reiteradas veces que las medidas cautelares no deben “anticipar la solución de fondo ni desnaturalizar el derecho federal invocado”, motivo por el cual las mismas ya tienen fecha de caducidad (2012, p. 9)

Sin embargo, vale aclarar que la Suprema Corte de Justicia el día 7 de diciembre de 2012 expresó, en un primer posicionamiento, que en la Ley sancionada “no existe ningún elemento probatorio que demuestre de qué modo resultaría afectada esa libertad [de expresión”, reduciendo la cuestión a la disputa de intereses patrimoniales puesto que el Estado reclama la liberación de licencias, cuando fue él mismo el que las otorgó, generando con ello derechos ya adquiridos por los adjudicatarios.

Frente a este antecedente y luego de un tiempo de tensa espera por parte de los sectores implicados, la Corte Suprema de Justicia se expidió sobre la cuestión de fondo de la ley. En fallo dado a conocer el día 19 de octubre, el máximo Tribunal ratificó la constitucionalidad de la norma, reafirmó que no es violatoria de la libertad de expresión por considerar que la magnitud del volumen del negocio de una empresa periodística no atenta contra ella y que todos sus artículos, inclusive aquellos que establecían la desinversión y reducción de licencias, estaban vigentes. Eugenio Zaffaroni miembro de la Corte explicó el sentido del fallo:

(...) toda la ley habla sobre lo que es el derecho a la información, sobre todo, el derecho a la información en su significado político, la incidencia que puede tener políticamente. Creo que hay algo más en esta ley que no podría callar: la importancia de los medios desde hace ochenta años, noventa años, es perfectamente conocida (...) trasciende mucho



lo político, porque los medios de comunicación masiva nos condicionan simpatías, antipatías, empatías, juicios, prejuicios, costumbres, sexualidad, es decir, la totalidad de las formas en las que interactuamos en una sociedad. Corren el grave riesgo de homogeneizar esa cultura, nuestra cultura (...) Y eso no se puede dejar en manos monopólicas, ni oligopólicas. Dejar eso en manos monopólicas u oligopólicas es un suicidio cultural, ese es el problema. La cosmovisión que tenemos nos la van formando los medios masivos<sup>2</sup>

Es posible entender la posición de los grupos concentrados de comunicación pues “cualquier iniciativa que no se corresponda con el deseo de los propietarios de los medios inevitablemente queda destinada a sufrir los embates de los grandes medios de comunicación” (CARBONE, LABATE Y MASTRINI, 2012, p, 257). Allí queda expuesto el carácter político de estos medios y su capacidad de influir y crear climas de opinión en los sistemas de gobierno.

La categoría de “actores políticos” se circunscribe a la concepción de que los medios de comunicación no intervienen de manera aséptica en el espacio público. Por el contrario, lo hacen desde “un constante forcejeo que define la predominancia de las orientaciones, los valores y la relevancia de cada acción pública (...) desde el escenario en el que se construye entonces la legitimidad” (ARCHONDO, 2003, p. 51). En el contexto de la discusión de la LSCA, vale aclarar que los años de dilación para la sanción de una nueva normativa solo pueden explicarse “por la capacidad de lobby de los grandes grupos empresarios” (MARINO; MASTRINI; BECERRA, 2011, p. 39).

9

### Cuadro 2 Aspectos generales de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Objeto	Caracterización
Regulación	El objeto de la iniciativa es otorgar marco legal a todos los Servicios de Comunicación Audiovisual independientemente del soporte técnico utilizado para su transmisión. El libre acceso a las nuevas tecnologías permite el establecimiento de garantías destinadas a proteger el pluralismo y la diversidad de todas las

<sup>2</sup> “Zaffaroni: “Esto no es una confiscación””. Diario Infobae. Edición 30/10/2013.

	producciones audiovisuales.
Libertad de expresión	Se garantiza el derecho humano universal al derecho a la información y a la libertad de expresión como lo prevé el 13 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, que implica el derecho a recibir, difundir e investigar informaciones y opiniones. Los tratados de Derechos Humanos son una pieza fundamental del espíritu de esta propuesta.
Autoridad de aplicación	El organismo que regula los Servicios de Comunicación Audiovisual es dirigido por un órgano colegiado integrado por representantes de la legislatura nacional, de la segunda y tercera minoría y representantes del Poder Ejecutivo Nacional. Se establece un Consejo Multisectorial y Participativo integrado por representantes de las Universidades, de las Asociaciones sin fines de lucro, de los trabajadores del sector, etc.
Licenciatarios	Se permite el acceso a las entidades sin fines de lucro. Se reserva con carácter inderogable, el 33% del espectro para las personas jurídicas sin fines de lucro tales como, asociaciones, fundaciones, mutuales, etc.
Monopolios y oligopolios	Se impide la formación de monopolios y oligopolios. Se promueve el pluralismo del espectro y de los servicios de Comunicación Audiovisual. El Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los Municipios tienen asignadas frecuencias.
Medios públicos	Se permite que las Universidades tengan emisoras sin restricciones ni obligación de ser sociedades comerciales. Se propone un sistema de medios estatales con objetivos democráticos, con participación y control comunitario y social.
Control parlamentario	El control del Congreso de la Nación está previsto para evaluar el funcionamiento de la Autoridad de Aplicación, de los medios públicos y el desempeño del Defensor del Público. Para ello se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento y Promoción de los Servicios de

	Comunicación Audiovisual.
Multiplicidad de licencias en servicios abiertos	Sólo se pueden tener 10 licencias de servicios abiertos.
Multiplicidad de licencias en sistemas por suscripción	Las licencias de TV paga están limitadas en número y en cuotas de mercado.
Plazo de licencias	Las licencias durarán 10 años y se pueden prorrogar 10 por años más, previa realización de Audiencias Públicas.
Requisitos para ser titular de una licencia	Para ser titular de una licencia se ponderan criterios de idoneidad y de arraigo en la actividad. Se excluye de la posibilidad de ser titular a quienes hayan sido funcionarios jerárquicos de gobiernos de facto, atendiendo a la importancia de los medios en la construcción del Estado de Derecho y la vida democrática.
Transparencia de la titularidad de las licencias	Se promueve un régimen de transparencia de titularidad de propiedad de las licencias.
Contenidos de interés público	Se prevé un mecanismo integrado de elección de contenidos declarados de interés público.
Medios de propiedad social	Se promueve la regularización de medios comunitarios, que han estado excluidos durante décadas.
Cooperativas	Se establecer un régimen abierto de participación para las cooperativas. También se implementan medidas tendientes a evitar abusos de posición dominante.
Cine nacional	Se establece una Cuota de Pantalla de Cine Nacional

Fuente: Agencia TELAM (2009)

### Matrices en tensión

En este punto identificamos y consideraremos críticamente lo que para nosotros representan las matrices puestas en tensión en el marco de la discusión y aprobación de

la LSCA. Partimos del concepto central que la decisión de considerar la actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual como de “interés público”<sup>3</sup> y a partir de ello “el Estado debe salvaguardar el derecho a la información, a la participación, preservación y desarrollo del Estado de derecho, así como los valores de la libertad de expresión” es un cambio paradigmático.

Lo es porque la noción de “interés público” infiere reconocer “los supuestos beneficios informacionales, culturales y sociales para la sociedad en general, que van más allá de los intereses inmediatos, particulares e individuales de los que participan en la comunicación pública como emisores o receptores” (MCQUAIL, 1998, p. 27) Este posicionamiento es superador de una etapa de “autorregulación” de los medios [que] fue combinada con la cesión de recursos del Estado para subsidiar a los grandes medios mediante la renovación o extensión de licencias cuyo acceso estuvo vedado para la mayoría de la población” (BECERRA, 2010, p. 192).

Lo que se impone, en esta nueva instancia, es la reafirmación de la “promoción de la diversidad y universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación para acceder a los beneficios de su prestación”<sup>4</sup>. Damos cuenta de un cambio de época que implica nuevos procesos de inclusión de voces, frente a visiones que estuvieron atravesadas históricamente por la “transnacionalización de los mercados, la disolución de los monopolios estatales, las nuevas modalidades de demandas info-comunicacionales” (MONJE, 2010, p. 26). A continuación damos cuenta de esas matrices puestas en tensión.

12

### Legitimación de la palabra

Uno de los aspectos nodales de la ley es el reconocimiento de la existencia de intereses disímiles aunque igualmente complementarios de prestadores de servicios de comunicación audiovisual. La división del espacio radioeléctrico en tres segmentos asignados a la gestión estatal; la gestión privada con fines de lucro y la gestión privada sin

---

<sup>3</sup> Artículo 2. Carácter y Alcance de la definición.

<sup>4</sup> Ídem.

finés de lucro<sup>5</sup> es la reafirmación de la coexistencia de esos intereses y junto con ello, la legitimación de la palabra en el espacio público, más ello de los propósitos que esos intereses persigan.

Vale aclarar que las exigencias establecidas en la Ley 22.285 para acceder a una licencia requería, entre otros aspectos, “b) Tener idoneidad cultural acreditada por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada; c) Tener capacidad patrimonial acorde con su inversión y poder demostrar el origen de los fondos”<sup>6</sup>. Obsérvese de qué forma existe una reconfiguración de esos requisitos, pero no solo en términos legales sino en términos de reconocimiento de praxis culturales que están fuera de la lógica del mercado.

Este posicionamiento permite el acceso, entonces, de las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales que son reconocidas como actores cuya palabra es de necesaria circulación. Se trata de legitimar su posición en un escenario capitalizado por los empresarios de los medios.

En este contexto, lo que se pone en tensión es la validación de aquellos que están en condiciones de tomar la palabra con sentido público e instalar con la misma intensidad que las empresas informativas que articular acciones a partir del lucro.

Hasta la fecha, en los servicios de TV ya autorizados, 36 corresponden a gobiernos provinciales, de los cuales 12 son analógicos y están en funcionamiento, y 24 digitales, estos últimos asignados en el marco de la nueva ley. Además, fueron asignados 45 canales de TV digital a universidades nacionales y se otorgaron 1.132 frecuencias de FM para municipios, de los cuales 132 comenzaron con el trámite de habilitación. Otros 53 municipios ya cuentan con radios autorizadas. Existen en la actualidad 52 radios FM de universidades y tres de gobiernos provinciales fueron autorizadas. También se autorizaron cinco licencias para cooperativas de servicios que brindan servicios de cable.<sup>7</sup>

Como puede verse, entonces, “uno de los aspectos más novedosos de la nueva Ley lo constituye la reserva del 33% de todo el espectro para el sector privado no comercial. De hecho la Ley reconoce tres tipos de prestadores: estatales, privados comerciales, y privados no comerciales. Dentro de los actores estatales, la Ley reconoce la

<sup>5</sup> Artículo 21. Prestadores.

<sup>6</sup> Artículo 45. Ley N° 22.285 de Radiodifusión.

<sup>7</sup> “Sabatella, más allá de Clarín” Diario *Ámbito Financiero*. Edición 15/02/2013.

importancia de la radiodifusión universitaria”, (MARINO; MASTRINI; BECERRA, 2011, p. 41) lo cual ressignifica el sentido y el concepto de pluralismo, siendo éste último la necesaria diversidad de medios existentes.

Se establece, por ende, una política que evita la concentración mediática. Mucho más si se tiene en cuenta la LSCA establece, expresamente, que ningún grupo de comunicación podrá tener más de 10 licencias y /o acceder más allá del 35% del mercado potencial.

### **Inclusión y participación en las políticas de comunicación**

El proceso de democratización no está vinculado únicamente con el acceso al espacio radioeléctrico sino con la toma de decisiones sobre las políticas de comunicación. Otros de los aspectos centrales de la normativa aprobada es la regulación de los organismos de aplicación, que difieren sustancialmente a los propiciados en la Ley de Radiodifusión aprobada por la Dictadura militar.

Se creó para ello un sistema compartido de decisiones. En primera instancia se constituyó la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), organismo descentralizado y autárquico constituido por una Directorio integrado por un presidente y un director designados por el Poder Ejecutivo Nacional; tres directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual (Poder Legislativo con inclusión de representantes de la oposición); dos directores a propuestas del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo ser uno de ellos académico representantes de las facultades o carreras de ciencias de la información, comunicación o periodismo<sup>8</sup>. Vale señalar que los directores no deben tener intereses económicos vinculados al sistema de medios y sus nombres y antecedentes son expuestos públicamente. Duran en el cargo 4 años.

Otros de los organismos de decisión es el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual; espacio consultivo integrado por representantes de cada estado provincial; 3 representantes de las entidades que agrupen a prestadores privados de carácter comercial; 3 representantes de las entidades que agrupen a prestadores sin fines de lucro; 1 representante de las universidades nacionales que tengan facultades o carreras

<sup>8</sup> Artículos 10, 14. Autoridades.

de comunicación; 1 representante de los medios públicos de todos los ámbitos jurisdicciones; 3 representantes de entidades sindicales; 1 representante de las sociedades gestoras de derechos; 1 representante de los Pueblos Originarios.<sup>9</sup>

Como puede observarse, se trata de ámbito legislativo, con carácter federal, que tiene incidencia en las políticas nacionales de comunicación. Junto a ello, deben mencionarse la creación del Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia<sup>10</sup>, la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual<sup>11</sup> y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.<sup>12</sup>

Éste último se ha transformado, muy especialmente, en una caja de resonancia de demandas e inquietudes de radioescuchas y televidentes, promoviendo, en consecuencia, audiencias públicas, recomendaciones sobre tratamientos informativos plurales, guía para la cobertura de catástrofes, inclusión de personas con capacidades diferentes, defensa de los contenidos en horarios “No Apto para todo Público”.

Se trata, como puede verse, de una estructura convergente de decisión que incluye a diferentes actores sociales del campo comunicacional que con convocados para decidir, en diferentes instancias y grados, las políticas públicas. Creemos que es una decisión transformadora, especialmente si se tiene en cuenta que esas decisiones históricamente estuvieran ligadas solo a grupos minoritarios. Pensar las políticas desde esta matriz infiere “el reconocimiento de la capacidad de ser sujeto de demanda y proposición en el terreno de la comunicación pública y el ejercicio de ese derecho” (MATA, 2007 citada por SEGURA, 2010, p. 136.).

15

### Diversidad transversal

Si bien la LSCA no tiene injerencia directa en los contenidos, establece condiciones generales que permiten una ruptura de la concentración de la producción de

---

<sup>9</sup> Artículos 15, 16. Consejo Federal de Comunicación Audiovisual

<sup>10</sup> Artículo 17

<sup>11</sup> Artículo 18.

<sup>12</sup> Artículo 19.

ellos, básicamente establecidos en la zona metropolitana de Buenos Aires y distribuidos desde allí para el resto del país.<sup>13</sup>

La decisión de dividir en tercios el espacio radioeléctrico desencadenó la necesidad de que los actores incluidos (particularmente las universidades y las organizaciones sin fines de lucro) diseñen estrategias de producción de sus propios contenidos, capaces de dar cuenta de los contextos locales y demandas regionales, inclusive por fuera de las lógicas establecidas que se articular desde el comercialismo (DADER, 2000), es decir, la correspondencia con la factibilidad de los anunciantes y la ganancia.

Esta posibilidad de producción tiene un valor central en la construcción de una diversidad transversal pues implica la disputa de sentido a partir “de la construcción de la identidad, memoria, sentido de pertenencia, códigos comunes, temas de agenda y más” (MONJE, 2006, p. 14-15). Damos cuenta, entonces, de disputas sobre cosmovisiones encontradas que necesariamente coexisten en la complejidad de una sociedad, pero no siempre aparecen visibilizadas en los medios dominantes.

Uno de las acciones puestas en marcha para llevar adelante este propósito, teniendo en cuenta las dificultades económicas de los actores incluidos, fue el Programa Polos Audiovisuales Tecnológicos. Se trata de una política pública que busca instalar y fortalecer las capacidades para la producción de contenidos para la TV Digital, promoviendo la igualdad de oportunidades y la disminución de asimetrías entre provincias y regiones, materializando así, el artículo 153 de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que expresa la necesidad de crear nuevos conglomerados productivos para la promoción y defensa de la industria audiovisual nacional.

A partir de la división del país en nueve regiones (Polos), se constituye un sistema federal en red donde las Universidades Nacionales nuclea a los actores del sector audiovisual televisivo de cada comunidad para conformar Nodos. Así, los Nodos Audiovisuales son sistemas productivos locales integrados por cooperativas,

---

<sup>13</sup> “Otro conjunto de medidas tiene que ver con la regulación de *contenidos* (artículos 65, 66, 67, 68, 69, 70). La Ley establece condiciones de emisión de un mínimo de producción nacional, local y propia, así como una cuota de pantalla mínima para películas de producción nacional. Se pretende garantizar la accesibilidad para la recepción de personas con discapacidades sensoriales, adultos mayores y otras personas que puedan tener dificultades para acceder a los contenidos; la protección al menor” (REPOL, 2010, p. 57)



organizaciones sociales afines al sector audiovisual, PYMES, productores independientes, televisoras y organismos públicos locales.

Hasta la fecha, y apartir de concursos públicos realizados en toda la Argentina, se produjeron 55 nuevos formato para pantallas locales, 17 ficciones, 38 programas de entretenimiento y periodísticos, spots publicitarios para campañas, 30 micros ficcionales y 80 informes especiales<sup>14</sup>

### Reflexiones finales

La sanción de la LSCA en Argentina no puede reducirse sólo a un cambio de normativa. Su discusión, aprobación y actual resolución en la Justicia da cuenta de la complejidad de los componentes que confluyen en el espacio comunicacional y la imposición de intereses empresariales ante derechos elementos como la libertad de expresión en contextos de diversidad.

La experiencia de discusión que se llevó adelante en Argentina permitió entender esa trama de intereses que coexisten detrás de los medios masivos y el alcance de su actuación política. Puntualmente en el caso de Clarín sus márgenes de credibilidad se acotaron en el imaginario colectivo a razón de que “se constituyó entonces en el principal blanco de estas acusaciones de “manipulación informativa” tras la consigna de “Clarín miente”” (BALDONI, 2012, p, 3).

De igual forma, advertir que un auténtico proceso de democratización de la comunicación es posible si en la discusión están integrados todos aquellos actores que conforman la sociedad. La metodología de debate implementada con sentido federal e inclusión en la diversidad es legitimadora de los contenidos de la LSCA y, por ende, de las actuaciones estatales.

Otro punto central de la experiencia argentina es el mecanismo de aplicación de la LSCA. Si bien las pautas establecidas por la normativa gozan de amplio consenso en las carreras de Comunicación, desde el momento de su aprobación hasta la actualidad existieron dificultades de implementación y procedimiento. Más allá de las limitaciones de carácter judicial, vale decir que la posibilidad de ocupar porcentajes del espacio radioeléctrico diocuenta de enormes dificultades económicas y de infraestructura tanto en el

<sup>14</sup> Ver: <http://www.tda.gob.ar/tda/141/11162/polos.html>

Estado como en las organizaciones sin fines de lucro. Poner en el aire sus proyectos resultó, en la mayoría de las cosas, un enorme desafío por lo cual la necesidad de una política más amplia de promoción de contenidos resulta imprescindible. Como explican Mastrini y Loreti:

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 establecer 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 media potencia. (2009, p. 64)

Junto a ello, la importancia de reconocer y advertir que la matriz neoliberal que condicionó (y condiciona) al sistema de medios también tiene una expresión cultural. Esto es, una configuración de los modos de consumo, preferencia, sentido sobre y desde el entretenimiento, la noticia-espectáculo y, especialmente una estilización del interés y el asombro. Este es, tal vez, el mayor desafío de un proceso de democratización de la comunicación: no solo garantizar la accesibilidad y la diversidad sino discutir simbólicamente en el marco de una sociedad que hace del consumo y la diversión factores altamente condicionantes, inclusive por encima de la política. En términos de Bermejo Barrera:

La desaparición del debate político y la implantación del pensamiento único, según el cual no hay otra alternativa política que el sistema parlamentario de partidos, otra economía que la capitalista y otro sistema productivo que el tecnocientífico, ha traído como consecuencia que la mayoría de la gente piense que la política no tiene sentido. (2012, p. 58)

### **Bibliografía**

ARCHONDO, Rafael. **Incestos y blindajes. Radiografía del campo político-periodístico.** La Paz: Plural, 2003.

BALDONI, Micaela. La disputa entre periodismo independiente y periodismo militante: apuntes para analizar las tensiones en la ética periodística en la



- Argentina contemporánea. **Quórum Académico**, Vol. 9, Nº 2, julio-diciembre 2012, p. 213-245
- BARBARO, Julio; GENNARI, Horacio. **Poder y Comunicación**. *Hacia una Argentina 3.0*. Buenos Aires, La Crujía, 2011.
- BERMEJO BARRERA, José Carlos. **La consagración de la mentira. Entre la realidad y el silencio**. Madrid: Siglo XXI, 2012.
- BECERRA, Martín. Las noticias van al mercado: etapas de intermediación de lo público en la historia de los medios de la Argentina. **Revista Argentina de Comunicación**, Año 4. Nº 4/5, 2010, p. 161-197.
- BECERRA, María Soledad. La nueva Ley de Radiodifusión, sus aportes. **La Plata**, FPyCS.UNLP, 2009.
- BLANCO, Daniela; GERMANO, Carlos. **20 años de Medios & Democracia en la Argentina**. Buenos Aires, La Crujía, 2005.
- BUSSO, Néstor; JAIMES, Diego. **La cocina de la Ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina**. Buenos Aires, FARCO, 2011.
- CORBIÈRE, Federico; GÜIDA, María Clara. La judicialización de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: breve estudio de casos. En **I Coloquio de Comunicación para la Transformación Social**. Córdoba, Escuela de Ciencias de la Información, Universidad Nacional de Córdoba, 2012, p. 1-10.
- DADER, José Luis. La "mujer" como categoría emergente en la producción de noticias: pros y contras de una nueva visibilidad periodística. En **Jornada sobre Mujeres, Hombres y Medios de Comunicación**. Valladolid, 2000.
- GARCÍA VARGAS, Alejandra; ARRUETA, César; BRUNET, Marcelo. Medios masivos: Tramas y complicidades en Jujuy. Una mirada desde la década del 90. En LAGOS, Marcelo (editor). **Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década del noventa**. Jujuy, EDIUNJu, 2009, p. 503-545.
- MARINO, Santiago; MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. Argentina: el proceso de regulación democrática de la Comunicación. En KOSCHUTZKE, Alberto; GERBER, Elizabeth. **Progresismo y Políticas de Comunicación. Manos a la obra**. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 2011, p. 33-48.
- MASTRINI, Guillermo; CARBONI, Ornella (compiladores) **Siete debates nacionales en Políticas de Comunicación**, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Editorial, 2012.
- MASTRINI, Guillermo; LORETI, Damián. Políticas de comunicación: un déficit de la democracia. En SEL, Susana (compiladora) **Hegemonías, Alternatividades, Soberanías**. Buenos Aires, CLACSO, 2009, p. 58-70.
- MCQUAIL, Denis. **La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público**. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.
- MONJE, Daniela. Televisión digital terrestre en Argentina: las políticas de comunicación frente a la introducción de innovaciones. **Revista Argentina de Comunicación**, Año 2. Nº 2, 2007, p. 13-29.
- REPOLL, Jerónimo. Política y medios de Comunicación en Argentina. Kirchner, Clarín y la Ley. **Andamios**, Volumen 7, número 14, septiembre-diciembre, 2010, p. 35-67.
- SEGURA, María Soledad. Democratizar las comunicaciones en la Argentina: Las estrategias de las organizaciones sociales (2001-2010). **Revista Argentina de Comunicación**. Año 2. Nº 2, 2007, p. 119-140.