

# Políticas de Comunicación en Argentina ante un nuevo escenario: Análisis de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

Autor(es): **Torres Molina, Javier**



*Torres Molina, Javier . Licenciado en Comunicación Social (Universidad Nacional de La Plata), Maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades (Universidad Nacional de Quilmes) y en Políticas Públicas y Gobierno (Universidad Nacional de Río Negro). Ha dictado en el 2010 el Seminario Políticas de Comunicación en la Carrera de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional del Comahue, Centro Universitario Regional Zona Atlántica. Integra el Centro de Estudios para el Cambio Social (CECSO). Colabora regularmente en medios de comunicación alternativos.*

---

## Introducción

La sanción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522 (LSCA) en octubre de 2009 constituye un punto de inflexión en las políticas de comunicación en Argentina ya que la misma pone fin a un ordenamiento legal instaurado por la dictadura militar y modificado sustancialmente durante el proceso de reformas neoliberales que permitieron la constitución de oligopolios mediáticos y la transnacionalización de la comunicación.

En efecto, las normas que regulaban los sistemas de radio y televisión en Argentina estaban inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional a través del decreto-ley de radiodifusión N° 22.285, que entre otros aspectos establecía la participación de integrantes de las fuerzas armadas y de la SIDE en los organismos de aplicación de la ley y concebía a los sistemas de radiodifusión como un negocio destinado a las empresas comerciales.

Lejos de democratizar las comunicaciones a través de los instrumentos legales, desde 1983 los diferentes gobiernos –sobre todo el de Menem– realizaron reformas parciales a la ley que tuvieron como consecuencia la consolidación de un sistema de medios privado, cada vez más trans-nacionalizado y concentrado a medida de los grandes medios que se fueron transformando en multimedios, en desmedro de los medios de comunicación independientes.

Desde 1983 los legisladores habían presentado en el Congreso Nacional casi medio centenar de proyectos de ley originales que ni siquiera llegaron a ser discutidos, situación que sin duda favoreció a las empresas privadas que gestionan los medios de comunicación.

A excepción de Néstor Kirchner, todos los presidentes surgidos a través del voto –Alfonsín, Menem y De la Rúa– presentaron su proyecto de ley de radiodifusión para por lo menos fingir que se quería encuadrar la norma elaborada por un gobierno de facto a la institucionalidad

democrática, porque ninguno de esos proyectos alteraba sustancialmente el sistema de medios en Argentina.

### **Génesis de la reforma**

Dos factores han incidido fuertemente durante el proceso que culminó con la sanción de la LSCA. Al no ser una prioridad para los diferentes gobiernos el establecimiento de normas que propendan a la democratización de las comunicaciones, la necesidad de plantear nuevas herramientas legales para construir otro sistema comunicacional fue tomada por organizaciones de medios alternativos y comunitarios y desde el ámbito académico.

En ese sentido, en el año 2001 surge la Coalición por una Radiodifusión Democrática, un espacio motorizado por el Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) que reúne a diversos agrupamientos relacionados con la comunicación, el ámbito académico y una serie de organizaciones sociales. Desde esa Coalición se plantean 21 puntos –uno por cada año de vigencia de la ley de la dictadura– tendientes a garantizar el derecho humano a la comunicación y se comienza una campaña tendiente a difundir hacia diferentes sectores la necesidad de contar con una nueva ley de radiodifusión.

El otro factor, sin duda, lo constituyó el tratamiento que principalmente el Grupo Clarín realizó sobre el conflicto mantenido entre el gobierno nacional y los empresarios agropecuarios durante el año 2008. La alineación automática con las entidades patronales del campo por parte de los medios hegemónicos a través de la construcción de un relato por demás favorable a esos grupos significó la culminación de la alianza que por lo menos de hecho mantenía el gobierno desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 con el principal grupo multimediático, expresada desde el gobierno en distintos instrumentos normativos como la resolución que autorizaba la fusión de Cablevisión y Multicanal o el decreto 527 en el 2005, que renovó automáticamente las licencias que se habían privatizado bajo el menemismo –las más importantes– que se estaban por vencer, mientras que el tratamiento del grupo era por demás favorable al gobierno, como lo expresaban las tapas del principal diario del país o el ocultamiento de las noticias referidas al conflicto social.

Bajo ese contexto, desde el gobierno se desempolvó el debate sobre la necesidad de contar con una nueva Ley de Radiodifusión que ponga fin a la concentración mediática y que democratice la comunicación, reivindicación histórica de organizaciones de medios comunitarios e instituciones académicas de la comunicación, que se convirtieron en los actores privilegiados a la hora de fundamentar la necesidad de un cambio en las reglas de juego y que iba a tener su correlato en el texto aprobado de la ley.

Con el objetivo de ampliar el debate, lograr legitimidad y contrarrestar los discursos de los medios hegemónicos –y de la oposición de derecha– referidos a un avance por parte del Poder Ejecutivo Nacional sobre la “libertad de expresión” y “el derecho a la propiedad”, desde el gobierno se impulsó la realización de 24 foros participativos de consulta pública a lo largo del país. Si bien los foros tuvieron una amplia participación y se modificaron diferentes cuestiones referidas a los derechos de la niñez y de los pueblos originarios, las modificaciones más significativas al anteproyecto original fue obra del mismo gobierno al eliminar el artículo que permitía a las empresas telefónicas participar del sistema de medios –desde la oposición se

argumentaba que el gobierno intentaba reemplazar un multimedio por otro– y del debate parlamentario, al ampliarse la conformación de diferentes organismos que creaba la ley, y contar de ese modo con el apoyo de sectores de centroizquierda en el Congreso.

En definitiva, el debate que se suscitó en diversos ámbitos –incluso el tema tuvo que ser abordado en los medios de comunicación, donde e independientemente del enfoque, se discutió sobre la concentración mediática– hizo que la cuestión se transforme de mera demanda social, ejercida por algunos sectores, a un problema público que ocupó un lugar preponderante en la agenda política y lejos de sólo brindarse un diagnóstico de la situación en que se encontraba el sistema de medios en Argentina, desde el gobierno nacional se definió el problema y se proyectaron diferentes cursos de acción.

### **Análisis de la LSCA: ¿Nuevas reglas, nuevos actores?**

Al analizar el contenido de la LSCA podemos afirmar que la misma constituye un avance en pos de lograr una efectiva democratización de las comunicaciones, entendido dicho concepto como el “proceso mediante el cual: 1) el individuo pasa a ser un elemento activo y no un simple objeto de la comunicación; 2) aumenta constantemente la variedad de los mensajes intercambiados; 3) aumenta también el grado y la calidad de la representación social en la comunicación” (UNESCO, 1980: 289). A su vez, a la hora de establecer el grado de democratización del sistema mediático, los conceptos de acceso –que implica la posibilidad de acceder a los medios de comunicación y contar con una variedad de ofertas– y de participación que comprende desde la intervención de la población en la elaboración de mensajes, en la intervención en organismos decisores, hasta la contribución para la elaboración de políticas de comunicación activas (Rossi, 2006).

Partiendo de ese análisis, la norma reconoce la participación de diferentes sectores en el sistema de medios, contiene cláusulas antimonopólicas, propende a una mayor participación de organismos públicos en la aplicación y control de la ley, fomenta contenidos nacionales, entre otros aspectos que estaban vedados en el ordenamiento legal anterior.

### **Los medios comunitarios**

Sin duda uno de los datos más sobresalientes a la hora de analizar el texto es el permitir a las entidades sin fines de lucro el acceder a los servicios. Se reconocen tres tipos de prestadores: “de gestión estatal, gestión privada con fines de lucro y gestión privada sin fines de lucro” y se reserva el 33% del espectro a esas últimas entidades, aspecto que supone, sin lugar a dudas, un cambio significativo frente al anterior ordenamiento y ubica a la referida norma legal entre las más avanzadas de Latinoamérica.

Recordemos que la Ley de Radiodifusión N° 22.285 del año 1980, y que tuvo vigencia hasta el 2010, excluía a todo aquel organismo privado que no fuera comercial del sistema de medios de comunicación y que en el año 2005, a través de la Ley N° 26.053, se modificó el artículo 45 de la ley de la dictadura, para permitir a las personas jurídicas no comerciales acceder a la licencia de los medios.

Pero al no establecerse reservas de cupos para la asignación de frecuencias ni ventajas a las entidades sin fines de lucro por sobre las comerciales, de ninguna manera pueden competir en los procesos licitatorios en igualdad de condiciones, constituyendo de hecho esa reforma un aspecto positivo sólo en el aspecto nominal, ya que a pesar de su vigencia no ha servido para reconfigurar el sistema de medios, a pesar de que se otorgaron una serie de licencias a ese tipo de organizaciones.

De manera que se reserve un tercio del espectro radioeléctrico para que medios de comunicación puedan ser gestionados por organizaciones no comerciales es un paso muy importante para que exista una multiplicidad de visiones de la realidad, y en pos de que en definitiva se democratice el sistema de medios en Argentina.

De todas maneras, podemos problematizar sobre el significado del término “gestión privada sin fines de lucro”, según reza el texto de la nueva ley de medios.

Esa figura agrupa un universo amplio de posibilidades a la hora de definir posibles operadores de medios de comunicación. Por ejemplo, serían de gestión privada sin fines de lucro medios de comunicación operados por sindicatos, mutuales, cooperativas, partidos políticos, iglesias de cualquier credo, fundaciones, ONGs y organizaciones sociales de cualquier tipo, donde estarían comprendidas lo que actualmente se denominan medios de comunicación comunitarios, alternativos y/o populares.

Entendemos que se produce una paradoja en el texto de la ley, ya que si bien las notas que acompañan el articulado de la ley al fundamentar la necesidad de que se reserve el 33% del espectro radioeléctrico están fundamentadas en la necesidad de que los medios comunitarios sean partícipes activos del sistema de medios, la ley agrupa bajo la figura de entidades sin fines de lucro a un universo muy amplio que excede lo comunitario, por lo que esos fundamentos quedan desnaturalizados.

Por ejemplo, en las notas que acompañan el articulado de la ley, y que sirven para fundamentar las diferentes disposiciones, se reconoce la existencia de tres franjas del espectro –comercial, estatal y comunitaria–, pero a la hora de analizar el articulado concreto de la ley, la referencia a los medios comunitarios aparece sólo dos veces.

Por un lado, el artículo 4 que brinda una serie de definiciones sobre lo que la ley entenderá en relación a determinados términos, donde se reconoce a las emisoras comunitarias: “Son actores privados que tienen una finalidad social y se caracterizan por ser gestionadas por organizaciones sociales de diverso tipo sin fines de lucro. Su característica fundamental es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación. Se trata de medios independientes y no gubernamentales. En ningún caso se la entenderá como un servicio de cobertura geográfica restringida”.

La otra mención se realiza en el artículo 97 referido al destino de los fondos que se recauden en concepto de gravámenes, donde el inciso f) establece que se destinará un 10% de lo recaudado “para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarios, de frontera, y de los Pueblos Originarios, con especial atención a la colaboración en los proyectos de digitalización”.

Es decir que si bien la LSCA reconoce la existencia de los medios comunitarios, no establece ninguna norma específica que fomente su desarrollo o legisle sobre ellos, más allá de ese

porcentaje que además debe ser compartido con otros emprendimientos, sin establecerse la manera en que los fondos serán asignados.

El fundamento para diferenciar los medios comunitarios de otros medios gestionados por entidades sin fines de lucro está basado, según un documento de la Red Nacional de Medios Comunitarios, en que

Los medios alternativos/comunitarios/populares, cumplimos una función social distinta, tenemos características especiales y proyectos diferentes a otros medios de comunicación, aun de los llamados *sin fines de lucro*. Nuestros medios se construyen con la participación de los sectores populares y de las comunidades, junto a las diversas luchas de los movimientos sociales, políticos y culturales, lo que no es necesariamente así en todos los medios sin fines de lucro. No somos medios comerciales, no dependemos de intereses mercantiles ni estatales. No contamos con grandes recursos económicos pero sí con invaluable recursos humanos. Socializando las herramientas disponibles, garantizamos el derecho a la comunicación. Intentamos que nuestra labor sume a la construcción de un proyecto político-social transformador y anticapitalista. (RNMA, 2010).

Consideramos que la LSCA en este caso iguala situaciones desiguales, como es el agrupar bajo la figura de "entidades sin fines de lucro" a medios que podrían gestionar organizaciones sociales y/o a los denominados medios comunitarios con medios de comunicación que gestionen fundaciones, la Iglesia Católica, u organizaciones sociales que poseen amplios recursos como por ejemplo podría ser la Confederación General del Trabajo (CGT).

Al agrupar a los medios comunitarios junto con entidades de diferente tipo, se desnaturalizan de hecho los fundamentos de la ley a la hora de argumentar sobre la importancia de dividir el espectro y reservar un tercio para que se establezcan medios comunitarios.

Por ejemplo una empresa cuyos capitales sean nacionales –sin importar que de acuerdo a sus actividades pueda convertirse en transnacional– y desarrolle fundaciones con el objeto de gestionar medios de comunicación –independientemente que muchas fundaciones se pueden conformar sólo para que empresas comerciales tributen menos impuestos–, o la propia Iglesia Católica que es financiada por el Estado, según la letra de la ley tienen el mismo lugar que un medio comunitario.

Estamos de acuerdo con que las diferentes organizaciones sin fines de lucro como mutuales, fundaciones o incluso organizaciones como la CGT puedan ser partícipes activos del sistema de medios de comunicación, pero a la vez si no se establecen taxativamente condiciones para la instalación y promoción de los denominados medios de comunicación comunitarios –que además cuentan con menos ventajas en cuanto a los recursos requeridos para la instalación de un medio de comunicación– el otorgamiento de las licencias queda a criterio discrecional de la autoridad de aplicación, pudiéndose llegar al caso que no se otorguen licencias a medios comunitarios y se siga cumpliendo la ley.

Consideramos que si la democratización de las comunicaciones es uno de los principales argumentos a la hora de sancionar la nueva ley, se debería jerarquizar e incentivar la tarea que

desarrollan los medios comunitarios a través de políticas que fomenten su instalación y desarrollo.

### **Participación de organismos públicos**

La participación de diferentes instituciones del Estado en distintas instancias de aplicación de la ley es otro de los datos positivos que contrasta con el ordenamiento anterior. En ese sentido se establece la creación de una Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual integrada por igual número de diputados y senadores, que tiene como funciones proponer miembros de diferentes órganos que plantea el proyecto, recibir informes y evaluar el desempeño de la autoridad de aplicación, así como velar por cumplimiento de las disposiciones que regulan el sistema de radiodifusión del Estado nacional.

El texto establece que la autoridad de aplicación de la ley se denominará Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, que estará integrada por un directorio formado por dos miembros designados por el Ejecutivo Nacional –entre ellos su presidente–, tres por la Comisión Bicameral, estos últimos a propuesta de la primera, segunda y tercera minoría de los bloques parlamentarios y por dos miembros propuestos por el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, siendo uno de sus miembros representante de la carreras de comunicación. Se establece que la autoridad deberá constituir una delegación en cada una de las provincias y en las ciudades, de manera que exista una delegación cada 500 mil habitantes. Con el fin de colaborar y asesorar a la autoridad de aplicación, se establece la creación de un Consejo Federal de Comunicación Audiovisual que estará integrado por representantes de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, representantes de entidades de los medios comerciales y sin fines de lucro, representantes de emisoras universitarias y de carreras de comunicación, representantes de medios públicos y trabajadores de los medios.

Además y con el objetivo de involucrar a diferentes sectores en la política comunicacional, la ley crea el Consejo Asesor del Audiovisual y la Infancia “multidisciplinario y pluralista, integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes”, con el objetivo de elaborar propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a los menores, establecer criterios y diagnósticos de contenidos, entre otros fines. Dependiente de la mencionada Comisión Bicameral, se dispone la creación de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, que entre sus misiones y funciones se destacan la de: “Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente”; “llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada”; “convocar a las organizaciones intermedias [...], para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación”, etc.

### **Medios estatales**

La ley crea Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA S.E.), como sistema del Estado nacional –que abarca Canal 7, Radio Nacional y sus repetidoras– y establece que entre sus objetivos se garantizará la cobertura de los servicios en todo el territorio del país y entre sus

obligaciones destacamos la de “ofrecer acceso, de manera global, mediante la participación de los grupos sociales significativos, como fuentes y portadores de información y opinión, en el conjunto de la programación”.

El sistema estará bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional y estará dirigido por un directorio integrado por siete miembros, dos de los cuales son designados por el Ejecutivo Nacional –entre ellos el presidente–, tres a propuesta de la referida comisión bicameral –de acuerdo a las tres primeras minorías de los bloques parlamentarios– y los dos restantes a propuesta de Consejo Federal, siendo uno de ellos representante de las carreras de comunicación.

Más allá que es un avance integrar a sectores que no son parte del respectivo gobierno al directorio, consideramos que aún no se trata de un medio de comunicación público en la acepción clásica del término, que implica una independencia de los poderes del Estado y los intereses políticos, pudiendo caracterizar a ese sistema como oficial u gubernamental. En ese sentido consideramos no está debidamente receptado lo que propone el punto 12, elaborado por la Coalición por una Radiodifusión Democrática que expresa: “Los medios estatales deberán ser públicos y no gubernamentales”.

Además se crea el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos “que ejercerá el control social del cumplimiento de los objetivos de la presente ley” en todo lo relacionado a RTA. Los integrantes del consejo serán designados por el Ejecutivo Nacional de acuerdo con representantes propuestos por facultades o carreras de comunicación social, sindicatos donde sus afiliados se desempeñen en RTA, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o representativas de públicos o audiencias, gobiernos jurisdiccionales de las distintas regiones del país, del Consejo Federal de Educación, y de entidades productoras de contenidos de televisión educativa, documental o infantil.

Por otra parte, la ley habilita a los estados provinciales, a las municipalidades, a las universidades y a los pueblos originarios a gestionar medios de comunicación.

### **Incentivo a la producción de contenidos y derecho de acceso**

Con el objetivo de fomentar las producciones locales y nacionales y evitar de ese modo que la programación generada en las emisoras capitalinas transmitan “en cadena” hacia el resto del país –como también la proliferación de la programación “enlatada” generada en el exterior–, la ley establece una serie de porcentajes de producción propia y de contenidos nacionales que las diferentes emisoras deben cumplir, donde se incluye la obligatoriedad de realizar noticieros locales y programas educativos.

También las señales de televisión están obligadas a emitir películas o telefilmes nacionales e incluso las señales internacionales deben destinar un porcentaje de su facturación para adquirir los derechos de emisión de películas nacionales, antes de comenzar su rodaje.

La nueva ley garantiza el derecho al acceso universal de determinados eventos de interés relevante –sobre todo acontecimientos deportivos– para que puedan ser transmitidos en las señales abiertas de televisión. Para tal fin, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual deberá elaborar anualmente un listado con los acontecimientos relevantes.

### **Cláusulas anti-monopólicas**

Por último –pero no por eso menos importante– uno de los datos más significativos de la nueva ley es que pone obstáculos a la cantidad de licencias que puede tener una misma empresa, de manera que no exista una importante concentración mediática.

Con el argumento de “garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto”, se permite que un mismo licenciatario pueda tener hasta 10 licencias más una señal de cable cuando se trate de emisoras sonoras o de televisión abierta o por suscripción; hasta 24 licencias en diferentes localidades cuando se trate de licencias por suscripción por vínculo físico (cable); y una sola licencia de servicios de comunicación audiovisual satelital por suscripción.

Se establece que en una misma localización no pueden otorgarse más de tres licencias a un mismo licenciatario y que la multiplicidad de licencias –a nivel nacional y para todos los servicios– en ningún caso podrá implicar la posibilidad de prestar servicios a más del 35% del total nacional de habitantes o de abonados a los servicios.

Además se establece que las empresas comerciales que gestionen medios de comunicación no pueden tener vinculación con sociedades extranjeras, salvo que existan tratados de reciprocidad efectiva firmados con otros países.

Consideramos que estas cláusulas no sólo se contraponen al ordenamiento vigente –que incluso no fue respetado, ya que las empresas excedieron el límite de licencias permitidas– sino que por primera vez a la hora de establecer normas reguladoras de los sistemas de medios de comunicación, las mismas no han sido dictadas para favorecer a los grupos monopólicos.

### **A modo de conclusión**

Consideramos que para que un marco legal sea democrático debe necesariamente implicar una participación real y efectiva, sea de sectores institucionales, de aquellos que intervienen en la actividad a través de las distintas organizaciones o de la ciudadanía en general, donde exista pluralidad en la gestión de los medios a través de estimular el otorgamiento de licencias a organizaciones sociales o entidades no comerciales, o a provincias y municipios, promoviendo entre otros aspectos un mayor pluralismo, que implica asegurar que los medios de comunicación permitan la expresión del conjunto de las opiniones políticas y no sólo de aquellas afines a los intereses de los propietarios (Mastrini / Becerra, 2006: 6).

En ese sentido y más allá de las críticas efectuadas, entendemos que la sanción de la presente ley es un dato positivo, ya que existió un proceso abierto de discusión sobre el sistema de medios y fundamentalmente –al analizar su contenido–, se incorporan diferentes actores asesorando en el diseño y la implementación de las políticas de comunicación que se proponen regular, como también en la gestión de los medios y en su carácter antimonopólico.

Por supuesto que en este caso se analizó sólo el aspecto nominal de la ley, es decir su contenido. Otro campo de análisis lo constituirá su real aplicación, una vez que se superen los escollos legales que algunos grupos mediáticos han interpuesto en la Justicia para impedir que corra el plazo para adecuarse a lo estipulado en la ley en relación con la cantidad de licencias y cuando realmente cambien tanto los contenidos de la programación como los nombres de quienes gestionan los medios de comunicación.



## Bibliografía

Mastrini, G. / Becerra, M., *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las Industrias culturales en América Latina*. Prometeo: Buenos Aires, 2006.

Red Nacional de Medios Alternativos, "Posición de la RNMA sobre la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual", 2010.

En: [http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com\\_content&task=view&id=997&..](http://www.rnma.org.ar/nv/index.php?option=com_content&task=view&id=997&..)  
.. 09/05/2011.

Rossi, Diego, *Acceso y participación en el nuevo siglo. Limitaciones de la política, condicionamientos de los conglomerados*. Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2006.

En: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/mastrini/>; consultado el 1/6/2011.

Torres Molina, Javier, *La Ley Maldita. Leyes y decretos en la radiodifusión argentina y proyectos legislativos en un cuarto de siglo*. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, 2007.

UNESCO, *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. FCE: México, 1980.

Enviado especialmente por el autor para su publicación en este número de *Herramienta*.